



# 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 - N° 1170

Bogotá, D. C., lunes, 11 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 228 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE PLENARIA

#### Acta número 04 de la sesión ordinaria del día martes 1º de agosto de 2017

La Presidencia de los honorables Senadores: *Efraín José Cepeda Sarabia, Andrés Felipe García Zuccardi y Antonio José Correa Jiménez.*

En Bogotá D. C., al primer (1º) día del mes de agosto de dos mil diecisiete (2017) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

#### Llamado a lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, indica a la Secretaría llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Senadores:

#### Registro de asistencia honorables Senadores:

Acuña Díaz Laureano Augusto  
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio  
Amín Escaf Miguel  
Amín Hernández Jaime Alejandro  
Andrade Casama Luis Évelis  
Andrade Serrano Hernán Francisco  
Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
Avirama Avirama Marco Aníbal  
Barón Neira León Rigoberto  
Barreras Montealegre Roy Leonardo  
Benedetti Villaneda Armando  
Besayle Fayad Musa  
Blél Scaff Nadya Georgette  
Cabrala Castillo Daniel Alberto  
Cabrera Báez Ángel Custodio

Casado de López Arleth Patricia  
Castañeda Serrano Orlando  
Castilla Salazar Jesús Alberto  
Celis Carrillo Bernabé  
Cepeda Castro Iván  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Chamorro Cruz William Jimmy  
Correa Borrero Susana  
Correa Jiménez Antonio José  
Corzo Román Juan Manuel  
Cristo Bustos Andrés  
Delgado Martínez Javier Mauricio  
Delgado Ruíz Édinson  
Duque García Luis Fernando  
Duque Márquez Iván  
Durán Barrera Jaime Enrique  
Elías Vidal Bernardo Miguel  
Enríquez Maya Carlos Eduardo  
Enríquez Rosero Manuel Mesías  
Fernández Alcocer Mario Alberto  
Galán Pachón Carlos Fernando  
Galán Pachón Juan Manuel  
Galvis Méndez Daira de Jesús  
García Burgos Nora María  
García Realpe Guillermo  
García Romero Teresita

García Turbay Lidio Arturo  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Gaviria Vélez José Obdulio  
 Gechem Turbay Jorge Eduardo  
 Gerlén Echeverría Roberto Víctor  
 Gnecco Zuleta José Alfredo  
 Gómez Jiménez Juan Diego  
 Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guerra Sotto Julio Miguel  
 Henríquez Pinedo Honorio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 López Hernández Claudia Nayibe  
 López Maya Alexander  
 Macías Tovar Ernesto  
 Martínez Aristizábal Maritza  
 Martínez Rosales Rosmery  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Merheg Marín Juan Samy  
 Mora Jaramillo Manuel Guillermo  
 Morales Hoyos Viviane Aleyda  
 Mota Solarte Carlos Fernando  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leónidas  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Niño Avendaño Segundo Senén  
 Ortiz Uruña Roberto  
 Osorio Salgado Nidia Marcela  
 Ospina Gómez Jorge Iván  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Pedraza Gutiérrez Jorge Hernando  
 Pestana Rojas Yamina del Carmen  
 Prieto Riveros Jorge Eliéser  
 Pulgar Daza Eduardo Enrique  
 Ramos Maya Alfredo  
 Rangel Suárez Alfredo  
 Restrepo Escobar Juan Carlos  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Rodríguez Sarmiento Milton Álex  
 Santos Marín Guillermo Antonio  
 Serpa Uribe Horacio  
 Sierra Grajales Luis Emilio  
 Suárez Mira Olga Lucía  
 Tamayo Tamayo Fernando Eustacio  
 Tovar Rey Nora Stella  
 Uribe Vélez Álvaro

Valencia Laserna Paloma  
 Varón Cotrino Germán  
 Vega de Plazas Ruby Thania  
 Vega Quiroz Doris Clemencia  
 Velasco Chaves Luis Fernando  
 Villadiego Villadiego Sandra Elena  
 Villalba Mosquera Rodrigo

**Dejan de asistir con excusa los honorables Senadores:**

Álvarez Montenegro Javier Tato  
 Bustamante García Everth  
 Char Chaljub Arturo  
 Lizcano Arango Óscar Mauricio  
 01. VIII. 2017

Bogotá D.C., 4 de agosto de 2017

SECRETARÍA GENERAL  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

RECIBIDO POR: [Firma]  
 FECHA: 10/05/17/2017  
 HORA: 3:40 PM

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Ciudad

Ref. Excusa por inasistencia a sesión plenaria

Por medio del presente escrito de la manera más respetuosa presento excusa a sesión plenaria que se llevó a cabo el día martes 1 DE agosto de 2017, ya que por motivos de salud ajenos a mi voluntad, fue imposible mi asistencia a la sesión anteriormente mencionada como consta en el certificado médico.

Agradezco su colaboración

Atentamente,  
 [Firma]  
**JAVIER TATO ALVAREZ MONTENEGRO**  
 H. Senador de la República

**CARDIO**  
 INSTITUCIÓN DE CARDIOLOGÍA Y MEDICINA INTERNA - CENTER SA

FECHA: 31 DE JULIO DE 2017

NOMBRE: JAVIER TATO ALVAREZ  
 EDAD: 43 AÑOS  
 CC: 126208  
 PROCEDENCIA: PASTO  
 Epi: SALUDCOOP

MC: PACIENTE QUE EN CUADRO DE DOS DIAS DE EVOLUCIÓN DE TOS CON ESPECTORACIÓN BLANQUECINA, FIEBRE OCASIONAL, DISNEA, A RECIBIDO TRATAMIENTO CON MEDICAMENTOS ANTIGRIPALES ORALES SIN MEMORIA

EA: ASOCIA ESTAR ASINTOMÁTICO - EM TT DE CA PRÓSTATA CON TERAPIA HORMONAL

REVISIÓN POR SISTEMAS: NEGATIVA

ANTECEDENTES:  
 PATOLÓGICOS: HTA, DM TIPO 2, EPCC, HIPERURICEMIA, AR, HIPOTIROIDISMO, CA PRÓSTATA EN TERAPIA HORMONAL  
 TOXICOLÓGICOS: FUMADOR CRÓNICO  
 FARMACOLÓGICOS:  
 FAMILIARES: HTA Y ENFERMEDAD CORONARIA  
 OX: COLECTECTOMIA

EXAMEN FÍSICO  
 PA: 130/80 FC: 80 FR: 20 PESO 118 KG talla 1.83

CABEZA: OJOS NORMAL  
 BOCA: MUCOSAS HÚMEDAS  
 TORAX: RÍES: CON RÍNCOS BILATERALES  
 RCSS: RÍNCOS SIN SOPLOS  
 ABDOMEN: NORMAL  
 EXTREMIDADES: EDEMAS GRADO I  
 NEUROLÓGICOS: SIN DEFICIT MOTOR O SENSORIO

PARACLÍNICOS  
 RIESGO CARDIOVASCULAR: ALTO

IDX  
 1. DIABETES MELLITUS TIPO 2 EN CONTROL  
 2. HIPERTENSIÓN ARTERIAL EN CONTROL  
 3. HIPERURICEMIA 4. ARTRITIS GOTA  
 4. OBESIDAD GRADO II  
 5. EPCC EXACERBADO 7 TABAQUISMO PESADO 8. SAUVOS A DESCARTAR 9. CA DE PRÓSTATA EN TERAPIA HORMONAL YA RECIBIDO RADIODERAPIA

ANÁLISIS: PACIENTE QUE EN CUADRO DE DOS DIAS DE EVOLUCIÓN DE TOS CON ESPECTORACIÓN BLANQUECINA, FIEBRE OCASIONAL, DISNEA, A RECIBIDO TRATAMIENTO CON DOXICILINA 100 MG CADA 12 HORAS, INHALADOR DE BRONCOSPASMOLÍTICO 2 PUFF CADA 4 HORAS, FLUDOCILIL SOBRE EN SOBRES CADA 12 HORAS, TERAPIA RESPIRATORIA SE ENFIBE INCAPACIDAD POR DOS DIAS DEBIDO. LUNES 31 DE JULIO 2017 HASTA MARTES 01 DE AGOSTO 2017

DR. ALBERTO CERÓN BENVENEDIC  
 MÉDICO INTERNISTA-CARDIOLOGO  
 RM 55-320

CENTRO MÉDICO LA RIVERA  
 CARRERA 3ª N.º 20 - 10 CUARTO PISO  
 CEL. 3007902832 / 31284567 1786479  
 SAN JUAN DE PASTO

**CARDIO**  
CENTRO MEDICO

HISTORIA CLINICA DE CARDIOLOGIA Y MEDICINA INTERNA

FECHA: 31 DE JULIO DE 2017  
 NOMBRE: JAVIER TITO ALVAREZ  
 EDAD: 43 AÑOS  
 CC: 1290390  
 PROCEDENCIA: PASTO  
 Epi. SALLDCCOP

MC. PACIENTE QUIEN ACUDE POR CUADRO DE DOS DIAS DE EVOLUCION DE TUS CON ESPECTORACION BLANQUECINA, FIEBRE OCASIONAL, DISNEA, A RECIBIDO TRATAMIENTO CON MEDICAMENTOS ANTIGRIPEALES ORALES SIN MEJORIA

EA: ASOCIA ESTAR ASINTOMATICO, EN TT DE CA PROSTATICA CON TERAPIA HORMONAL

REVISION POR SISTEMAS: NEGATIVA

ANTECEDENTES:  
 PATOLOGICOS: HTA, DM TIPO 2, EPOC, HIPERURICEMIA, AR, HIPOTIROIDISMO, CA PROSTATICA EN TERAPIA HORMONAL  
 TOXICOLÓGICOS: FUMADOR CRONICO  
 FARMACOLOGICOS:  
 FAMILIARES: HTA Y ENFERMEDAD CORONARIA  
 QX: COLECTECTOMIA

EXAMEN FISICO  
 PA: 130/80 FC: 80 FR: 20 PESO 118 KG talla 1.83

CABEZA: OJOS NORMAL  
 BOCA: MUCOSAS HUMEDAS  
 TORAX: RISES CON RONES BILATERALES  
 RISC: BILATERALES SIN SOPLOS  
 ABDOMEN: NORMAL  
 EXTREMIDADES: EDEMAS GRADO I  
 NEUROLOGICOS: SIN DEFICIT MOTOR O SENSITIVO

PARACLINICOS  
 RIESGO CARDIOVASCULAR: ALTO

IXX  
 1. DIABETES MELLITUS TIPO 2 EN CONTROL  
 2. HIPERTENSION ARTERIAL EN CONTROL  
 3. HIPERURICEMIA 4. ARTRITIS GOTOSA  
 5. OBESIDAD GRADO II  
 6. EPOC EXACERBADO 7. TABAQUISMO PESADO 8. SAHOS A DESCARTAR 9. CA DE PROSTATICA EN TERAPIA HORMONAL YA RECIBIO RADIOTERAPIA

ANALISIS: PACIENTE QUIEN CURSA CON BRONQUITIS SOBREENFECTADA SE INICIA TRATAMIENTO CON DOXICICLINA 100 MG CADA 12 HORAS, TIBIROLO DE IPRA TRIFO INHALADOR 2 PUFF CADA 6 HORAS, FLUMONCIL SOBRE UN SOBRE CADA 12 HORAS, TERAPIA RESPIRATORIA SE ENTORNO INCAPACIDAD POR DOS DIAS DESDE LINES 31 DE JULIO 2017 HASTA MARTES 01 AGOSTO 2017

JAVIER ALBERTO CERON BERNHEIM  
 MEDICO INTERNISTA CARDIOLOGO  
 RM 52-326 CENTRO MEDICO LA REVISERA  
 CARRERA 359 NO. 20 - 10 CUARTO PISO  
 CEL. 3007902822 / 317845647 7756-4729  
 SAN JUAN DE PASTO

**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**EVERTH BUSTAMANTE**  
 SENADOR DE LA REPUBLICA

24  
 01552

Bogotá, Agosto 1 de 2017

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República

Cordial saludo,

Me permito adjuntar incapacidad médica del senador Everth Bustamante García por el periodo comprendido entre 27 de julio de 2017 y el 25 agosto del mismo año, en concordancia con el art 90 de la ley 5 de 1992.

Agradezco su atención.

Cordialmente,

*[Firma]*  
**ORLANDO SOTELO SUAREZ**  
 Coordinador UTL

Anexo: Copia Incapacidad

SECRETARIA GENERAL  
 SENADO DE LA REPUBLICA  
 RECIBIDO POR: *[Firma]*  
 FECHA: 01-08-17 HORA: 9:55

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
 Cra 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso  
 Of. 211-225. Tel: 3823522/23

25

**CLINICA del Country**

**INCAPACIDAD MEDICA**

Fecha: 30/01/2017 No. 325  
 Nombre y Apellido: EVERTH BUSTAMANTE GARCIA Tipo y Nº Documento: Cedula 1133941  
 Empresa donde Trabaja: Ocupación: Otros Profesionales y Tecnicos Teléfono:

Diagnóstico: Código: I40X  
 Origen de la Incapacidad: Tipo: Hospitalaria - Primera Vez  
 Enfermedad general:  
 Fecha de Inicio: 27/07/2017 Fecha de finalizacion: 25/08/2017 Dias: 30 (treinta)

Observaciones:  
*[Firma]*  
 DOCTOR: HERNAN ALONSO APOINTE VARON  
 Reg. Médico: 19494483  
 Especialidad: Urología  
 Firma Paciente: *[Firma]*  
 Doc Nº: Cedula 1133941

Por favor No olvide transcribir su incapacidad en la EPS

Carrera 16 No. 10-57 Compuvalor 536275 - 536610 - 5361709 Fax 5361304  
 www.clinicadelcountry.com BOGOTÁ, D.C.

Impreso Por: HERNAN ALONSO APOINTE VARON 30/01/2017 08:17:47a.m. 1 de 1

Bogotá D.C., agosto 1 de 2017.

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Ciudad

Seguindo instrucciones del H. Senador Arturo Char Chajjub, me dirijo a usted con el fin de comunicarle que por quebrantos de salud no podrá asistir a las sesiones programadas para la presente semana, adjunto incapacidad médica.

Solicito se registre la respectiva excusa.

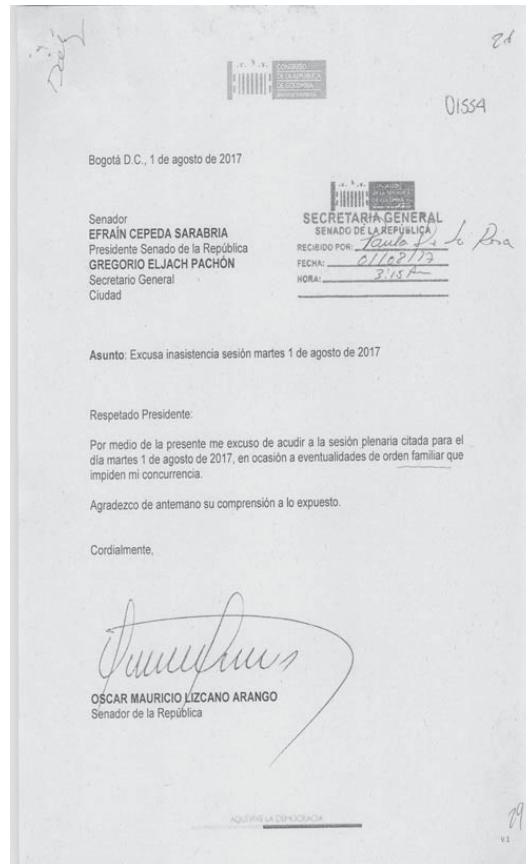
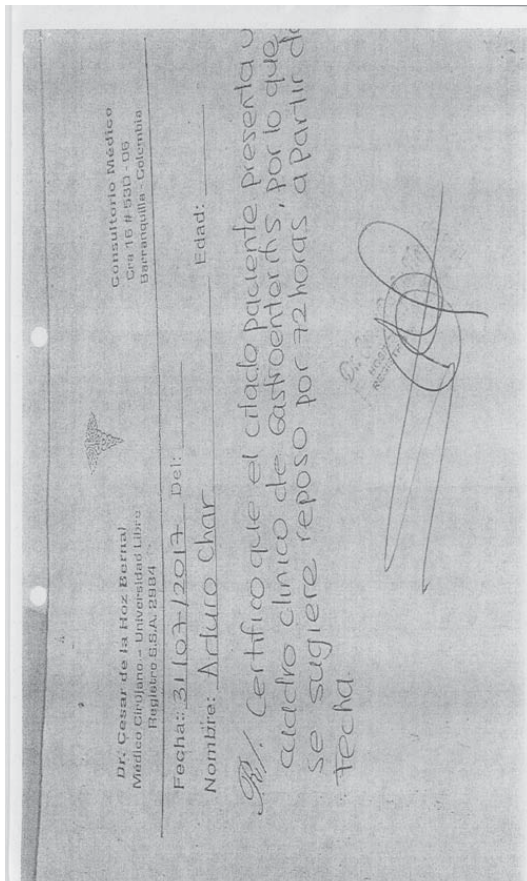
Atentamente,

**MAGALY CLAVIJO ARDILA**  
 Asistente

SECRETARIA GENERAL  
 SENADO DE LA REPUBLICA  
 RECIBIDO POR: *[Firma]*  
 FECHA: 01-08-17 HORA: 11:45

27





Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 3:58 p. m., la Presidencia manifiesta:

Ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del día, para la presente reunión.

Por Secretaría se da lectura al Orden del día para la presente sesión.

RAMA LEGISLATIVA  
DEL PODER PÚBLICO  
SENADO DE LA REPÚBLICA DE  
COLOMBIA  
**ORDEN DEL DÍA**

Para la sesión plenaria del día martes 1º de agosto de 2017

Hora: 3:00 p. m.

I

Llamado a lista

II

Anuncio de proyectos

III

**Consideración y aprobación de las Actas números 70, 71, 72 y 73, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 2, 3, 9 y 10 de mayo de 2017 publicada en la Gaceta del Congreso números 590, 591, 592 y 593 de 2017**

IV

**Procedimiento ordinario legislativo lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate**

1. **Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.**

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Luis Évelis Andrade Casamá, Jesús Alberto Castilla Salazar y Nadya Georgette Blel Scaff* (coordinadora).

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 696 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 173 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Alexánder López Maya y Segundo Senén Niño Avendaño*.

2. **Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada**



a servidores del Estado en provisionalidad en encargos de carrera administrativa.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores Antonio José Correa Jiménez (coordinador), Sofía Alejandra Gaviria Correa y Jorge Eduardo Gechem Turbay.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 926 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 451 de 2017.

Autor: honorable Senador Antonio José Correa Jiménez.

**3. Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Ponente para segundo debate: honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 547 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 294 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 356 de 2017.

Autoras: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Comercio, Industria y Turismo doctora María Claudia Lacouture Pinedo.

**4. Proyecto de ley número 179 de 2016 Senado**, por de la cual se aprueba “primer protocolo modificatorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la alianza del pacífico”, firmado en paracas, ICA República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “segundo protocolo modificatorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la alianza del pacífico” firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador: William Jimmy Chamorro Cruz.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 55 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 150 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 294 de 2017.

Autoras: Ministras Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Comercio, doctora María Claudia Lacouture Pinedo.

**5. Proyecto de ley número 152 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo del Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, Adoptado por el consejo general de la organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

Ponente para segundo debate: honorable Senador Marco Aníbal Avirama Avirama.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 839 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 190 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 361 de 2017.

Autoras: Ministras de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Comercio Industria Turismo, doctora María Claudia Lacouture Pinedo.

**6. Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D.C., el 5 de agosto de 2014.

Ponente para segundo debate: honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 839 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 216 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 294 de 2017.

Autores: Ministros Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Defensa Nacional, doctor Luis Carlos Villegas Echeverri.

**7. Proyecto de ley número 38 de 2016 Senado**, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores Javier Mauricio Delgado Martínez, Sofía Alejandra Gaviria Correa (coordinadores), Eduardo Enrique Pulgar Daza, Luis Évelis Andrade Casamá y Édinson Delgado Ruiz.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1106 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 502 de 2017.

Autores: honorable Senador *Javier Mauricio Delgado Martínez*; honorable Representante *Álvaro López Gil*.

8. **Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado**, por medio del cual se aprueba “*El protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología*”, Adoptado en Nagoya el 15 de octubre del 2010.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *William Jimmy Chamorro Cruz*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 333 de 2017.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 444 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 515 de 2017.

Autores: Ministros Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*, Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*, Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo* y Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*.

9. **Proyecto de ley número 180 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba “*El tratado entre la República de Colombia y la República del Perú sobre cooperación judicial en materia Civil, comercial y administrativa*”, suscrita en Bogotá, Colombia el 28 de marzo de 2007.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *José David Name Cardozo*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 102 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 155 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 496 de 2017.

Autores: Ministros Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar* y Justicia y del Derecho, doctor *Jorge Eduardo Londoño*.

10. **Proyecto de ley número 158 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Convenio de Minamata sobre el mercurio*”, hecho en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre del 2013.

Ponente para segundo debate: honorables Senadores *Nidia Marcela Osario Salgado* y *Luis Fernando Velasco Chaves*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 875 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 184 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 504 de 2017.

Autores: Ministros Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*; Comercio Industria y Turismo, doctora *María Claudia Lacouture Pinedo*; Ambiente, doctor *Luis Gilberto Murillo* y Salud, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*.

11. **Proyecto de ley número 104 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el código de infancia y adolescencia y el reglamento nacional taurino y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 703 de 2016

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 981 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 332 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Guillermo García Realpe*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Armando Alberto Benedetti Villaneda*, *Claudia Nayibe López Hernández*, *Luis Fernando Velasco Chaves*, *Roy Leonardo Barreras Montealegre*, *Marco Aníbal Avirama Avirama*, *Iván Cepeda Castro*, *Antonio José Navarro Wolff*, *Alexánder López Maya*, *Viviane Aleyda Morales Hoyos*, *Sofía Alejandra Gaviria Correa* y *Nadia Georgette Blel Scaff*; honorables Representantes *Harry González García*, *Luciano Grisales Londoño*, *Víctor Correa*, *Anti Asprilla Reyes*, *Alirio Uribe Muñoz*, *Germán Navas Talero*, *Óscar Darío Pineda*, *Alberto Yepes*, *Óscar de Jesús Hurtado*, *Nicolás Albeiro Echeverry*, *Olga Lucía Velásquez*, *Eloy Chichi Quintero* y *Óscar Ospina Quintero*.

12. Proyecto de ley número 173 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 668 de 2001.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *León Rigoberto Barón Neira*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 982 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 275 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 356 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Manuel Mecías Enríquez Rosero*, *Hernán Francisco Andrade Serrano*, *Mario Alberto Fernández Alcocer*, *Juan Carlos Restrepo Escobar*, *Orlando Castañeda Serrano*, *Antonio José Navarro Wolff*, *León Rigoberto Barón Neira*, *Ángel Custodio Cabrera Báez*, *Andrés Cristo Bustos*, *Teresita García Romero* y *Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez*;

honorable Representante *Óscar de Jesús Hurtado Pérez*.

**13. Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado**, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Jorge Eduardo Géchem Turbay* (coordinador), *Jorge Iván Ospina Gómez* y *Édinson Delgado Ruiz*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 568 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 22 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 511 de 2017.

Autor: honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

**14. Proyecto de ley número 197 de 2016 Senado, (Acumulado con el Proyecto de ley número 200 de 2016 Senado)**, por medio de la cual se crean los tipos penales de acceso carnal violento sobre menor de edad y actos sexual violento sobre menor de edad como delitos autónomos, se establece tratamiento voluntario de inhibición hormonal del deseo sexual, y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Alexánder López Maya*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1103 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 332 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 515 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Álvaro Antonio Ashton Giraldo*, *Andrés Cristo Bustos*, *José David Name Cardozo*, *Óscar Mauricio Lizcano Arango*, *Manuel Mesías Enríquez Rosero*, *Roy Leonardo Barreras Montealegre*, *Miguel Amin Scaff*, *Alexánder López Maya*, *Arleth Patricia Casado de López*, *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, *Rodrigo Villalba Mosquera* y siguen firmas ilegibles.

**15. Proyecto de ley número 027 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Ernesto Macías Tovar* (coordinador).

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 527 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2015.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 837 de 2016.

Autores: honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*; honorable Representante *Rubén Darío Molano Piñeros*.

**16. Proyecto de ley número 24 de 2016 Senado**, por medio de la cual se crea la ley de dislexia y dificultades de aprendizaje.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Andrés Felipe García Zuccardi*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 545 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 852 de 2017.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 486 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Andrés Felipe García Zuccardi* y *William Jimmy Chamorro Cruz*; honorable Representante *Héctor Osorio Botello*.

**17. Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el régimen de seguridad social de los pensionados.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Jesús Alberto Castilla Salazar*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 719 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 314 de 2017.

Autor: honorable Senador *Segundo Senén Niño Avendaño*.

**18. Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, por medio de la cual se regula en trabajo autónomo económicamente dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*, *Nadia Georgette Blel Scaff*, *Jorge Iván Ospina Gómez* y *Álvaro Uribe Vélez*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 647 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 891 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 502 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Antonio del Cristo Guerra de la Espriella*, *Juan Carlos Restrepo Escobar* y *Carlos Fernando Galán Pachón*; honorable Representantes *Rodrigo Lara*



*Restrepo, Edward Rodríguez, Fabio Raúl Amín, Alejandro Chacón, Carlos Jiménez, Fabián Castillo, José Ignacio Mesa, Jorge Roza, Antonio Restrepo, Ciro Ramírez, Julio Gallardo, Atilano Giraldo, Margarita Restrepo, Juan Carlos García y Arturo Correa.*

**19. Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa más familias en acción.**

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Jorge Iván Ospina Gómez* (coordinador), *Édinson Delgado Ruiz* y *Antonio José Correa Jiménez*.

**Publicaciones Senado:**

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 680 de 2016.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1143 de 2016.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 488 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Claudia Nayibe López Hernández, Jorge Iván Ospina Gómez, Antonio, Jorge Enrique Prieto Rivero, Iván Leonidas Name Vásquez, Antonio José Navarro Wolf, Manuel Mecías Enríquez Rosero, Édinson Delgado Ruiz, Alexander López Maya, Juan Manuel Galán Pachón, Antonio José Correa Jiménez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Doris Clemencia Vega Quiroz*; honorables Representantes *Angélica Lozano, Óscar Ospina, Ana Paola Agudelo y Víctor José Correa.*

V

**Lo que propongan los honorables Senadores**

VI

**Negocios sustanciados por la Presidencia**

El Presidente,

*EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA*

El Primer Vicepresidente,

*ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI*

El Segundo Vicepresidente,

*ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ*

El Secretario General,

*GREGORIO ELJACH PACHECO*

La Presidencia indica a la Secretaria continuar con el siguiente punto en el Orden del Día.

II

**Anuncio de proyectos**

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Se informa que el señor Presidente ha dispuesto que el debate sobre el tema de violencia contra las mujeres, promovido por la bancada femenina del Senado, se realizará el próximo martes ocho de agosto.

Anuncio de proyectos de ley y de actos legislativos que serán considerados y eventualmente votados en la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día 1° de agosto de 2017.

**Dentro del trámite Legislativo Especial para la Paz, con ponencia para segundo debate:**

- **Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.**

**Dentro del trámite legislativo ordinario, con ponencia para segundo debate:**

- **Proyecto de ley número 013 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.**

- **Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el régimen de seguridad social de los pensionados.**

- **Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de ley número 38 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, Republica de Colombia, el 22 de mayo de 2013.**

- **Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.**

- **Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en encargos de carrera administrativa.**

- **Proyecto de ley número 104 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el código de infancia y adolescencia y el reglamento nacional taurino y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, por medio de la cual se regula en trabajo autónomo económicamente dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa más familias en acción.

- **Proyecto de ley número 152 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo del Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, Adoptado por el consejo general de la organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

- **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D.C., el 5 de agosto de 2014.

- **Proyecto de ley número 158 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Minamata sobre el mercurio”, hecho en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre del 2013.

- **Proyecto de ley número 173 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 668 de 2001.

- **Proyecto de ley número 179 de 2016 Senado**, por de la cual se aprueba “primer protocolo modificadorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la alianza del pacifico”, firmado en Paracas, Ica República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “segundo protocolo modificadorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la alianza del pacifico” firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1 de julio de 2016.

- **Proyecto de ley número 180 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba “El tratado entre la República de Colombia y la República del Perú sobre cooperación judicial en materia Civil, comercial y administrativa”, suscrita en Bogotá, Colombia el 28 de marzo de 2007.

- **Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado**, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Alergología Clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de ley número 197 de 2016 Senado, (Acumulado con el Proyecto de ley número 200 de 2016 Senado)**, por medio de la cual se crean los tipos penales de acceso carnal violento sobre menor de edad y actos sexual violento sobre menor de edad como delitos

autónomos, se establece tratamiento voluntario de inhibición hormonal del deseo sexual, y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado**, por medio del cual se aprueba “el Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre del 2010.

Están hechos los anuncios para la siguiente sesión plenaria señor Presidente.

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum decisorio.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto en el Orden del Día.

### III

**Consideración y aprobación de las Actas números: 70, 71, 72 y 73, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días: 2, 3, 9 y 10 de mayo de 2017 publicadas en las Gacetas del Congreso números: 590, 591, 592 y 593 de 2017.**

Por Secretaría se informa que se encuentran publicadas las actas números: 70, 71, 72 y 73 en la **Gaceta del Congreso** números: 590, 591, 592 y 593 de 2017.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria las actas mencionadas y, cerrada su discusión, esta les imparte su aprobación.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto en el Orden del Día.

### IV

#### Procedimiento ordinario legislativo

Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate. Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado 10 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones, acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

**El Presidente de la Corporación honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, manifiesta lo siguiente:**

Mientras revisamos si están los ponentes, hemos hecho una reunión con los voceros de los diferentes partidos políticos, en la medida que muchos Senadores se han acercado a pedir las constancias sobre la crisis en Venezuela. Lo que se ha acordado es que vamos a tramitar Proyectos de ley hasta las seis de la tarde, a las seis de la tarde comenzaran las intervenciones de los voceros del partido, diez minutos cada partido y luego, de terminada esas intervenciones de los partidos, abriremos un espacio para la intervención de los Senadores, particularmente por tres minutos cada uno. Ese fue el acuerdo a

que llegamos aquí, con los voceros de partidos. De manera que en estas dos horas vamos a revisar proyectos de ley.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora ponente Nadya Georgette Blél Scaff.

Palabras de la honorable Senadora Nadya Georgette Blél Scaff.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Nadya Georgette Blél Scaff:**

Gracias señor Presidente y buenas tardes para todos.

Si señor Presidente, la verdad este es un proyecto de gran importancia para los pensionados del país, específicamente aquellos que se encuentran en una situación más vulnerable. Y simplemente, para recordarles a los Honorables Senadores y al Senado de la República que, este proyecto está encaminando precisamente a favorecer a aquellas pensiones que no superen los tres salarios mínimos, por lo tanto, es un hecho relevante a la hora de presentar sus impedimentos para que sea tenido en cuenta.

Este proyecto, insisto busca favorecer precisamente a esa población más vulnerable frente al impacto de la inflación y lo que busca es que esas pensiones se incrementen en el mismo índice que se incrementa hoy en día el salario mínimo. Gracias señor Presidente y le agradezco que continuemos con la votación de los impedimentos.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a los impedimentos que se encuentran sobre la mesa.

Por Secretaría se da lectura al impedimento presentado por el honorable Senador Segundo Senén Niño Avendaño, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el impedimento presentado por el honorable Senador Segundo Senén Niño Avendaño, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 16

Por el No: 38

Total: 54 votos

**Votación nominal al impedimento presentado por el honorable Senador Senén Niño Avendaño al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
Cabrales Castillo Daniel Alberto  
Castañeda Serrano Orlando  
Correa Borrero Susana  
Duque Márquez Iván  
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
Guerra de la Espriella María del Rosario  
Holguín Moreno Paola Andrea  
Martínez Rosales Rosmery  
Mejía Mejía Carlos Felipe  
Motoa Solarte Carlos Fernando  
Ramos Maya Alfredo  
Tovar Rey Nora Stella  
Vega de Plazas Ruby Thania  
Villalba Mosquera Rodrigo

**Votación nominal al impedimento presentado por el honorable Senador Senén Niño Avendaño al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

**Honorables Senadores**

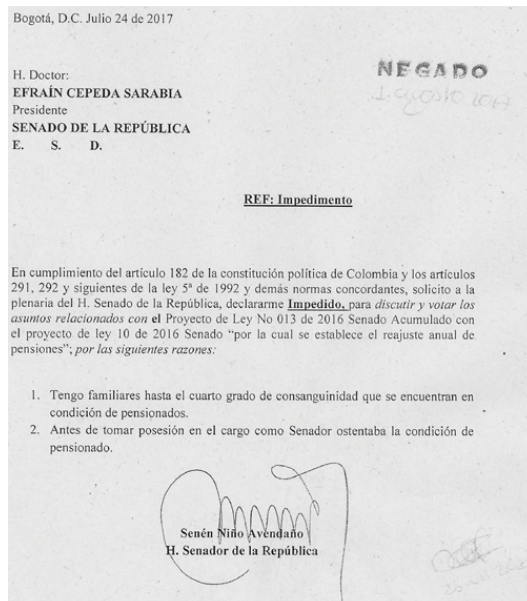
**Por el No**

Amín Hernández Jaime Alejandro  
Andrade Serrano Hernán Francisco  
Avirama Avirama Marco Aníbal  
Blél Scaff Nadya Georgette  
Cabrera Báez Ángel Custodio  
Casado de López Arleth Patricia  
Celis Carrillo Bernabé  
Cepeda Castro Iván  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Chamorro Cruz William Jimmy  
Correa Jiménez Antonio José



Cristo Bustos Andrés  
 Duque García Luís Fernando  
 Elías Vidal Bernardo Miguel  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 Enríquez Rosero Manuel  
 Galán Pachón Juan Manuel  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 García Romero Teresita  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Gerlén Echeverría Roberto Víctor  
 López Hernández Claudia Nayibe  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Ortiz Urueña Roberto  
 Ospina Gómez Jorge Iván  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Prieto Riveros Jorge Eliéser  
 Restrepo Escobar Juan Carlos  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Santos Marín Guillermo Antonio  
 Serpa Uribe Horacio  
 Valencia Laserna Paloma  
 Vega Quiroz Doris Clemencia  
 Velasco Chaves Luis Fernando  
 Villadiego Villadiego Sandra Elena  
 1. VIII. 2017

En consecuencia ha sido negado el impedimento presentado por el honorable Senador Segundo Senén Niño Avendaño, al Proyecto de ley número 013 de 2016 Senado, acumulado 010 de 2016 Senado.



La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente impedimento.

Por Secretaría se da lectura al impedimento presentado por el honorable Senador Germán Darío Hoyos Giraldo, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado 10 de 2016 Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el impedimento presentado por el honorable Senador Germán Darío Hoyos Giraldo, al Proyecto de ley número 013 de 2016 Senado, Acumulado 010 de 2016 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 16

Por el No: 39

Total: 55 votos

**Votación nominal al impedimento  
 presentado por el honorable Senador Germán  
 Darío Hoyos Giraldo al Proyecto de ley  
 número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de  
 2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones  
 acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016  
 Senado, por medio de la cual se incrementan las  
 pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en  
 que se incrementa el salario mínimo legal mensual  
 vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
 Cabrales Castillo Daniel Alberto  
 Castañeda Serrano Orlando  
 Correa Borrero Susana  
 Duque Márquez Iván  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Mota Solarte Carlos Fernando  
 Ramos Maya Alfredo  
 Rangel Suárez Alfredo  
 Sierra Grajales Luis Emilio  
 Tovar Rey Nora Stella  
 Vega de Plazas Ruby Thania  
 Villalba Mosquera Rodrigo

**Votación nominal al impedimento  
presentado por el honorable senador Germán  
Darío Hoyos Giraldo al Proyecto de ley  
número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de  
2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones  
acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016  
Senado, por medio de la cual se incrementan las  
pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en  
que se incrementa el salario mínimo legal mensual  
vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Amín Hernández Jaime Alejandro  
Andrade Serrano Hernán Francisco  
Avirama Avirama Marco Aníbal  
Benedetti Villaneda Armando  
Besayle Fayad Musa  
Blél Scaff Nadya Georgette  
Cabrera Báez Ángel Custodio  
Celis Carrillo Bernabé  
Cepeda Castro Iván  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Chamorro Cruz William Jimmy  
Cristo Bustos Andrés  
Duque García Luis Fernando  
Enríquez Maya Carlos Eduardo  
Enríquez Rosero Manuel  
Galán Pachón Carlos Fernando  
García Realpe Guillermo  
García Romero Teresita  
García Zuccardi Andrés Felipe  
Gerlén Echeverría Roberto Víctor  
López Hernández Claudia Nayibe  
López Maya Alexander  
Martínez Rosales Rosmery  
Name Vásquez Iván Leonidas  
Navarro Wolff Antonio José  
Niño Avendaño Segundo Senén  
Ortiz Urueña Roberto  
Ospina Gómez Jorge Iván  
Paredes Aguirre Myriam Alicia  
Prieto Riveros Jorge Eliéser  
Restrepo Escobar Juan Carlos  
Robledo Castillo Jorge Enrique  
Rodríguez Rengifo Roosvelt  
Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
Santos Marín Guillermo Antonio  
Valencia Laserna Paloma  
Vega Quiroz Doris Clemencia

Velasco Chaves Luis Fernando  
Villadiego Villadiego Sandra Elena  
1. VIII. 2017

En consecuencia ha sido negado el impedimento  
presentado por el honorable Senador Germán  
Darío Hoyos Giraldo, al Proyecto de ley número  
13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016  
Senado.

**Impedimento  
(Negado)**

Solicito a la Plenaria aceptar mi impedimento  
para discutir y votar el Proyecto de ley número  
13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016  
Senado, *por la cual se establece el reajuste  
anual de pensiones acumulado con Proyecto de  
Ley 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se  
incrementan las pensiones de forma anual en el  
mismo porcentaje en que se incrementa el salario  
mínimo legal mensual vigente*, por tener familiares  
hasta el 4° grado de consanguinidad pensionados  
con menos de 3 salarios mínimos.

*Germán Darío Hoyos Giraldo.*

01. VIII. 2017

La Presidencia indica a la Secretaría continuar  
con el siguiente impedimento.

Por Secretaría se da lectura al impedimento  
presentado por la honorable Senadora María del  
Rosario Guerra de la Espriella, al Proyecto de ley  
número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de  
2016 Senado, quien deja constancia de su retiro  
del recinto.

La Presidencia somete a consideración de  
la plenaria el impedimento presentado por la  
honorable Senadora María del Rosario Guerra  
de la Espriella, al Proyecto de ley número 013 de  
2016 Senado, Acumulado 010 de 2016 Senado  
y, cerrada su discusión abre la votación, e indica  
a la Secretaría abrir el registro electrónico para  
proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la  
Secretaría cerrar el registro electrónico e informar  
el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente  
resultado:**

Por el Sí: 14  
Por el No: 39  
Total: 53 votos

**Votación nominal al impedimento  
presentado por la honorable Senadora María  
del Rosario Guerra al Proyecto de ley número  
13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016  
Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones  
acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016  
Senado, por medio de la cual se incrementan las  
pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en*

*que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
 Cabrales Castillo Daniel Alberto  
 Castañeda Serrano Orlando  
 Correa Borrero Susana  
 Duque Márquez Iván  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Moota Solarte Carlos Fernando  
 Ramos Maya Alfredo  
 Rangel Suárez Alfredo  
 Tovar Rey Nora Stella  
 Valencia Laserna Paloma  
 Villalba Mosquera Rodrigo  
 01. VIII. 2017

**Votación nominal al impedimento  
 presentado por la honorable Senadora María  
 del Rosario Guerra al Proyecto de ley número  
 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016  
 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones  
 acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016  
 Senado, por medio de la cual se incrementan las  
 pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en  
 que se incrementa el salario mínimo legal mensual  
 vigente.*

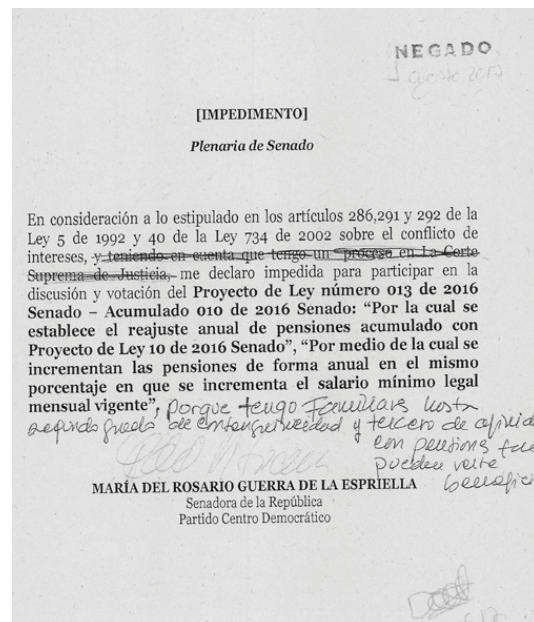
**Honorables Senadores**

**Por el No**

Amín Hernández Jaime Alejandro  
 Avirama Avirama Marco Aníbal  
 Besayle Fayad Musa  
 Blél Scaff Nadya Georgette  
 Cabrera Báez Ángel Custodio  
 Casado de López Arleth Patricia  
 Celis Carrillo Bernabé  
 Cepeda Castro Iván  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Chamorro Cruz William Jimmy  
 Correa Jiménez Antonio José  
 Corzo Román Juan Manuel  
 Cristo Bustos Andrés  
 Enríquez Maya Carlos Eduardo  
 Enríquez Rosero Manuel  
 Galán Pachón Carlos Fernando  
 Galán Pachón Juan Manuel  
 García Burgos Nora María

García Realpe Guillermo  
 García Romero Teresita  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Gerlén Echeverría Roberto Víctor  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 López Hernández Claudia Nayibe  
 López Maya Alexander  
 Martínez Rosales Rosmery  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Niño Avendaño Segundo Senén  
 Ortiz Uruña Roberto  
 Ospina Gómez Jorge Iván  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Prieto Riveros Jorge Eliéser  
 Restrepo Escobar Juan Carlos  
 Rodríguez Rengifo Roosvelt  
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
 Santos Marín Guillermo Antonio  
 Vega Quiroz Doris Clemencia  
 Villadiego Villadiego Sandra Elena  
 01. VIII. 2017

En consecuencia ha sido negado el impedimento  
 presentado por la honorable Senadora María del  
 Rosario Guerra de la Espriella, al Proyecto de ley  
 número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de  
 2016 Senado.



La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente impedimento.

Por Secretaría se da lectura al impedimento presentado por la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016



Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el impedimento presentado por la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 15

Por el No: 38

Total: 53 votos

**Votación nominal al impedimento  
presentado por la honorable Senadora  
Miryam Paredes Aguirre al Proyecto de  
ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado  
número 10 de 2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
Cabrala Castillo Daniel Alberto  
Castañeda Serrano Orlando  
Correa Borrero Susana  
Duque Márquez Iván  
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
Guerra de la Espriella María del Rosario  
Holguín Moreno Paola Andrea  
Macías Tovar Ernesto  
Mejía Mejía Carlos Felipe  
Motoa Solarte Carlos Fernando  
Ramos Maya Alfredo  
Rangel Suárez Alfredo  
Tovar Rey Nora Stella  
Villalba Mosquera Rodrigo

**Votación nominal al impedimento  
presentado por la honorable Senadora  
Miryam Paredes Aguirre al Proyecto de ley  
número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10  
de 2016 Senado**

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las*

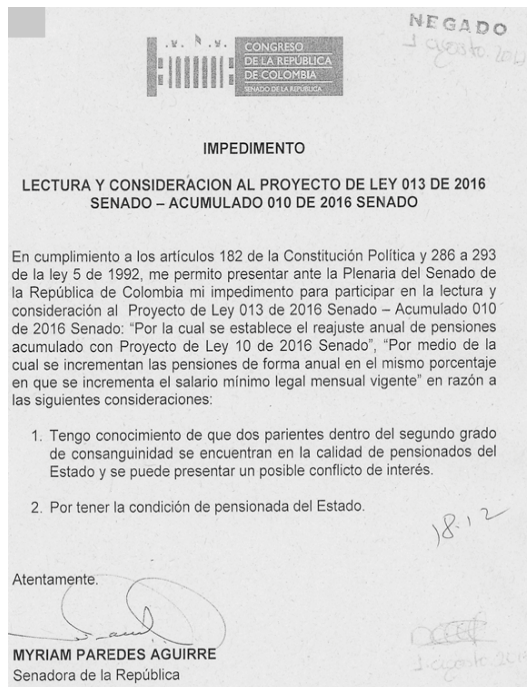
*pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Amín Hernández Jaime Alejandro  
Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Avirama Avirama Marco Aníbal  
Besayle Fayad Musa  
Blél Scaff Nadya Georgette  
Casado de López Arleth Patricia  
Celis Carrillo Bernabé  
Cepeda Castro Iván  
Chamorro Cruz William Jimmy  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Correa Jiménez Antonio José  
Corzo Román Juan Manuel  
Delgado Ruiz Édinson  
Enríquez Maya Carlos Eduardo  
Enríquez Rosero Manuel  
Galán Pachón Carlos Fernando  
García Burgos Nora María  
García Realpe Guillermo  
García Romero Teresita  
García Zuccardi Andrés Felipe  
Gerlén Echeverría Roberto Víctor  
Hoyos Giraldo Germán Darío  
López Hernández Claudia Nayibe  
López Maya Alexánder  
Martínez Aristizábal Maritza  
Martínez Rosales Rosmery  
Name Vásquez Iván Leónidas  
Navarro Wolff Antonio José  
Niño Avendaño Segundo Senén  
Ortiz Urueña Roberto  
Ospina Gómez Jorge Iván  
Prieto Riveros Jorge Eliéser  
Restrepo Escobar Juan Carlos  
Rodríguez Rengifo Roosvelt  
Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
Santos Marín Guillermo Antonio  
Vega Quiroz Doris Clemencia  
Villadiego Villadiego Sandra Elena  
01. VIII. 2017

En consecuencia ha sido negado el impedimento presentado por la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre, al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado.



La Presidencia designa a los honorables Senadores: Maritza Martínez Aristizábal, Alexander López Maya, Antonio José Correa Jiménez, Roberto Ortiz Ureña, Bernabé Celis Carrillo, Nadya Georgette Blel Scaff y Segundo Senén Niño Avendaño, como miembros de la subcomisión que estudiará las proposiciones presentadas al articulado al proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, Acumulado 10 de 2016 Senado, para que rindan un informe a la plenaria en la próxima sesión.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día.

Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado, *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico"*, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, William Jimmy Chamorro Cruz.

Palabras del honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz:**

Sí señor Presidente gracias. Este es un proyecto de cooperación de la Alianza Pacífico. Este tema de la Alianza Pacífico ya ha tenido varias iniciativas en este Congreso, hemos tenido nosotros el acuerdo marco de la Alianza Pacífico que fue adoptado por este Congreso, fue declarado por la Corte Constitucional totalmente exequible, hemos tenido una serie de acuerdos y protocolos adicionales.

Este protocolo concierne a todo lo de un fondo de cooperación. Con este fondo de cooperación lo que se aspira o lo que se busca es impulsar una agenda activa y dinámica entre los cuatro países. Ahora, aclaro este fondo de cooperación no únicamente será abastecido por los cuatro países que conforman la Alianza Pacífico, entiéndase: México, Colombia, Perú y Chile, sino que también hay países, naturalmente observadores, que también han manifestado su intención e inclusive el monto con el cual van a aportar para este fondo de cooperación al menos durante el primer año.

Aclarando aquí un tema, si hay un factor que ha incidido en el éxito de la Alianza Pacífico es que no requiere de burocracia alguna ni se crean entidades como otros procesos de integración regional así lo han requerido. No tenemos una secretaría general, no hay una sede de la Alianza Pacífico, no hay tribunal para dirimir diferencias de carácter comercial al interior de la Alianza Pacífico, o sea tenemos cero burocracia; es un proceso de integración demasiado dinámico.

De esto se trata, de un fondo de cooperación que pueda trabajar técnicamente los diferentes temas que aborde la Alianza Pacífico, no solamente en temas de comercio, de intercambio de bienes y en cuanto concierne a inversiones, si hay algo ha sido muy importante en la Alianza Pacífico ha sido todo este tema educativo que estamos trabajando, el tema de becas en cada uno de los cuatro países. Ya en estos últimos tres años hay aproximadamente 330 colombianos jóvenes, pero también personas que han llevado a cabo especializaciones y también maestrías y doctorados en los tres países, por supuesto distintos a Colombia.

En este momento estamos discutiendo lo concerniente, desde el punto de vista emigratorio, a un pasaporte único. En este momento también estamos discutiendo para que, en el año 2020, tengamos un roaming entre los cuatro países que sea a cero centavos, llámense de dólar o de pesos o de lo que sea, en otras palabras, llamar de aquí, de Bogotá a Cali tendría el mismo costo que llamar de Cali a Santiago de Chile o a Ciudad de México. Este es un proceso de integración muy importante, pero todos estos son temas técnicos los cuales estamos abordando y de esto se trata este fondo de cooperación.

Por tal razón, pues, solicito que, se apruebe este proyecto en segundo debate, muchas gracias Presidente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina la ponencia.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado y, cerrada su discusión, abre la

votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 48

Por el No: 05

Total: 53 votos

**Votación nominal a la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.*

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio  
 Amín Hernández Jaime Alejandro  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Ashton Giraldo Álvaro Antonio  
 Besayle Fayad Musa  
 Blel Scaff Nadia Georgette  
 Casado de López Arleth Patricia  
 Castañeda Serrano Orlando  
 Celis Carrillo Bernabé  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Chamorro Cruz William Jimmy  
 Correa Borrero Susana  
 Correa Jiménez Antonio José  
 Corzo Román Juan Manuel  
 Delgado Ruiz Édinson  
 Duque García Luis Fernando  
 Galán Pachón Carlos Fernando  
 Galán Pachón Juan Manuel  
 Galvis Méndez Daira de Jesús  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 García Romero Teresita  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Gómez Jiménez Juan Diego  
 Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 Hoyos Giraldo Germán Darío  
 López Hernández Claudia Nayibe  
 Macías Tovar Ernesto

Martínez Rosales Rosmery  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Mota Solarte Carlos Fernando  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Ortiz Urueña Roberto  
 Osorio Salgado Nidia Marcela  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Ramos Maya Alfredo  
 Rangel Suárez Alfredo  
 Restrepo Escobar Juan Carlos  
 Rodríguez Rengifo Roosevelt  
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
 Santos Marín Guillermo Antonio  
 Sierra Grajales Luis Emilio  
 Tovar Rey Nora Stella  
 Vega de Plazas Ruby Thania  
 Vega Quiroz Doris Clemencia.

**Honorables Senadores**

**Por el No**

Castilla Salazar Jesús Alberto  
 Cepeda Castro Iván  
 López Maya Alexánder  
 Niño Avendaño Segundo Senén  
 Prieto Riveros Jorge Eliéser  
 01. VIII. 2017

En consecuencia ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado.

**Se abre segundo debate**

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alexánder López Maya.

Palabras del honorable Senador Alexánder López Maya.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alexánder López Maya:**

Presidente muchas gracias. Presidente, el Polo Democrático ha votado este proyecto, la proposición con que termina el informe negativo, entendiendo lo que significa firmar este tratado y que el Congreso dé el aval.

Senador Jimmy Chamorro, con quien hemos compartido diversas luchas sociales, ha radicado una ponencia para darle aval a un proyecto de Alianza Pacífico, que desafortunadamente Presidente y a la luz de la realidad de Pacífico pues, es una absoluta contradicción con lo que pasa hoy justamente en el Pacífico colombiano.

Nosotros, no entendemos, como Polo Democrático Alternativo, cómo cuatro presidentes



definen un TLC, un tratado de libre comercio, comprometen la economía de estos cuatro países, comprometen el territorio, toman una cantidad de decisiones que involucran el presente y el futuro de millones de personas, y estos tratados desafortunadamente no consultan la población, no consultan la comunidad y no reivindican la complejidad, específicamente que se vive en nuestro territorio Pacífico.

Mire Presiente, Senadores y Senadoras, justamente la mayor concentración de pobreza, de miseria, de violencia, de narcotráfico y de guerra que se ha vivido en este país en los últimos 50 años, justamente ocurren en el Pacífico colombiano. Hechos que demuestran el desinterés histórico de los gobiernos, del Estado colombiano por atender necesidades básicas insatisfechas de la población que está en este territorio, especialmente el Pacífico colombiano.

Si ustedes revisan honorables Senadores y Senadoras las cifras de desnutrición, de falta de atención y de infraestructura en salud, en agua potable, en saneamiento básico, en infraestructura educativa, justamente se encuentran en el Pacífico colombiano. Y el presidente Santos y tres Presidentes más, el de México, el de Chile y el de Perú, contra esa realidad definen un TLC y una Alianza Pacífico sobre la muerte, sobre el dolor y sobre el hambre de millones y de miles de seres humanos, especialmente población afro que es la gran afectada y la población desconocida por el gobierno colombiano en este caso.

Acaso, no le sirvió al presidente Juan Manuel Santos el paro cívico del Chocó. El paro cívico del Chocó, que es en el Pacífico colombiano, justamente reclamaba agua potable, salud, educación, vías y reclamaba la certeza de vivir en dignidad en el territorio. El paro cívico de Buenaventura que duró 22 días, un paro cívico que despertó no solamente la solidaridad del pueblo colombiano sino de la comunidad internacional, pero también, tengo que decirlo, de este Congreso, reclamando agua potable, salud, educación, vivienda y derechos.

Y, ahora el gobierno del presidente Juan Manuel Santos insiste en declarar un TLC Alianza del Pacífico que, primero, no consultó a la población del Pacífico colombiano ni tampoco consultó la realidad que hoy vive esa población en ese territorio.

Justo el presidente Juan Manuel Santos y estos tres Presidentes determinaron que la capital de la Alianza del Pacífico era Buenaventura y ninguna de las reuniones que tienen que ver con el Pacífico se han hecho en Buenaventura. Es más, estas reuniones se han hecho en Cartagena que es Caribe y en la Ciudad de Cali, donde justamente no se desarrolla la complejidad portuaria que es parte o el centro, diríamos nosotros, de la planeación estratégica para sacar adelante estos TLC.

Nosotros, como Polo Democrático Alternativo, honramos nuestra postura en torno a la defensa de los derechos de nuestros pueblos afros, que especialmente están concentrados en el Pacífico colombiano.

Los niveles de pobreza y de miseria van en contravía de estos tratados de libre comercio, especialmente la Alianza del Pacífico, en relación a que estos tratados solo buscan desarrollar negocios, desarrollar grandes intercambios comerciales empresariales de grandes trasnacionales, pero en ningún momento estos tratados y estos acuerdos establecen un capítulo social que permita reivindicar los derechos humanos, los derechos a la vida, a la dignidad y los derechos al territorio que, ancestralmente le pertenecen a la población afro que justamente están en el Pacífico colombiano.

No está bien, honorables Senadores y Senadoras, que en medio de la más profunda crisis social y humanitaria que se vive en el Pacífico colombiano cuatro Presidentes, en medio del dolor, de la muerte, de la violencia, de la guerra y del narcotráfico, construyan un TLC para beneficiar los negocios, para beneficiar el comercio, dejando a un lado a la población. Si quieren hacer negocios primero tienen que desarrollar el territorio y darle garantías a la población. Porque pueden firmar TLC, pueden firmar acuerdos de libre comercio, pero si no tienen en cuenta a la comunidad y al pueblo, el pueblo se va a levantar y se va a revelar contra eso. Y nosotros vamos a apoyar esas luchas y esas peleas del pueblo colombiano.

Así que, quiero convocar al Senado de la República para que, señor Presidente, suspendamos la votación de este Proyecto y primero discutamos cuál es el impacto social, cuál es el beneficio que trae este TLC para el pueblo Pacífico, para los habitantes del Chocó, para los habitantes del Pacífico, del Cauca Pacífico, del Pacífico nariñense y el impacto naturalmente en toda esa población que ha sido abandonada y descuidada por el Estado y por el Gobierno Nacional.

No podemos seguir Avanzando en la aprobación de tratados comerciales como nos ocurrió con el TLC de los Estados Unidos sin tener en cuenta la situación y la condición social de la población, y de los seres humanos que son los que finalmente tienen que soportar en medio de sus dificultades todos estos desarrollos que finalmente no generan ningún beneficio para estos pueblos y para estas comunidades.

Con el mayor de los respetos senador Jimmy Chamorro, señor Presidente, honorables Senadores y Senadoras, solicito que este Proyecto se aplase su aprobación y busquemos una discusión con las comunidades, que vengan delegaciones del Chocó, del Valle del Cauca, del departamento del Cauca y de Nariño y, que expresen en su responsabilidad humana y territorial porque son ellos los que habitan el Pacífico, los que deben de definir si este tipo de Tratados generan algún beneficio o

no. Y no nosotros, que finalmente, nosotros no vivimos allá en el Pacífico, en ese territorio donde no hay hospitales, donde no hay escuelas, no hay agua potable y donde no hay tranquilidad porque tampoco hay paz, esa es mi propuesta, señor Presidente, y solicito sea aplazada la discusión de este Proyecto hasta tanto no se consulte a las comunidades en esos territorios. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente William Jimmy Chamorro Cruz.

Palabras del honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz:**

Gracias Presidente. Yo voy a precisar, a través de documentación, de datos, desvirtuar lo que aquí se ha afirmado.

En primer lugar. Colombia ha firmado tratados de libre comercio que están vigentes mucho antes de que, siquiera se conociera este tema de la Alianza Pacífico tanto con México, como con Perú, como Chile. Es más Senadores, para poder ser miembro de la Alianza Pacífico cada país debe tener TLC vigente con el resto de los países que lo conforman.

Este qué es, es un proceso de integración, claro de intercambio de bienes, de inversiones, tecnológico. A nivel educativo, a nivel de homologación de títulos para que yo como ingeniero, por ejemplo, colombiano pueda ejercer en Chile o en el Perú o en México; es un proceso de integración de nivel educativo para que nos podamos capacitar a través de becas que están ofreciendo cada uno de los países de la Alianza Pacífico para jóvenes de los otros tres países. Es un proceso a través del cual nos estamos integrando desde el punto de vista migratorio. Es que no se puede confundir, es que es un proyecto el cual, pues, tiene un calado muy, muy importante.

En segundo lugar, con este proyecto no estamos aprobando o negando la integración con la Alianza Pacífico, eso ya lo hicimos hace muchos años. Este acuerdo marco de la Alianza Pacífico ya fue aprobado por este Congreso hace mucho tiempo, eso está vigente. Y, hemos avanzado demasiado en barreras arancelarias, ahora precisamente queremos dar el paso para derribar las barreras no arancelarias.

Quisiera aquí mencionar algo, además la Constitución le da prelación a la integración latinoamericana y del Caribe. Y eso, es lo que estamos haciendo con este Proyecto. Este es un esfuerzo, sí, de cuatro países, pero que integran cuatro países de América Latina. Aquí, no estamos hablando del imperialismo peruano que se nos va a tomar el país, ni tampoco de aquel imperialismo colombiano que se va a tomar entonces México;

no, aquí todos tenemos que ganar en este proceso de integración.

Cuánto ha representado, por ejemplo, la inversión al tenor y, aún fuera de ello, por parte de países como Perú, Chile y México en Colombia: 24 mil empleos directos en Colombia, eso es lo que ha generado; las cifras nos hablan contundentemente, y hasta bien remunerados. Los cuatro países de Alianza Pacífico representan el 50% de la inversión directa extrajera de toda América Latina y el Caribe, puesto juntos. Somos un conglomerado de 217 millones de personas entre los cuatro países, juntos conformamos si así lo quisiéramos, si fuéramos uno solo, la séptima economía del mundo. Los cuatro países somos el 35% del producto interno bruto de toda América Latina y el Caribe; eso lo que representa.

Por qué somos Pacífico, Pacífico porque Colombia también es Pacífico, no solo el litoral Pacífico, es toda Colombia. Colombia es Pacífico, México es Pacífico, Chile es Pacífico, naturalmente Perú también lo es.

Ahora, este es un Proyecto que ya fue aprobado hace mucho tiempo el acuerdo marco y está vigente, y lo seguirá estando, ha tenido la revisión de la Corte, se discutió en su momento.

Ahora, este es un Proyecto específico que tiene que ver con el tema de cooperación, que ya fue aprobado por el Congreso y ya lo fue hasta tal punto que, llegó la Corte Constitucional, pero fue declarado inexecutable por un vicio de trámite. Y cuál fue ese vicio de trámite, el vicio de trámite en la plenaria del Senado, en cuanto en su votación concierne; nada más, no fue un tema de fondo, es un tema netamente de forma.

Y aquí, fue discutido en su momento, este Proyecto ya lleva más de año y medio, casi dos años, discutiéndose. Ahora, solicitar un aplazamiento no lo veo pertinente, entre otras porque ya en la Comisión Segunda lo hemos discutido, ahí el Polo tiene un ilustre representante que obviamente se ha manifestado en contra de este y de muchísimos tratados, por no decir la inmensa mayoría, no sé si todos, claro, como le corresponde y es una postura política que tiene el Polo, la cual obviamente tenemos que respetar dentro del Congreso de la República; el resto lo hemos venido aprobando tanto en Comisión como igualmente en esta Plenaria, este Proyecto es importante.

Ahora, yo apoyo y apoyé lo que pasó en Buenaventura, pero no podemos de ninguna manera, entonces, qué tal, responsabilizar a la Alianza Pacífico por políticas equivocadas que el gobierno ha tomado frente al tema del Pacífico colombiano, ni más faltaba, de eso no se trata. Nosotros no podemos entonces, decir que la Alianza Pacífico nos va solucionar los problemas que tenemos en Chocó y Buenaventura que, con justa causa se declaró el paro en estos dos y en otras regiones del país, también no, no poder ser,

esa es una política interna, esa es responsabilidad nuestra o mejor irresponsabilidad nuestra con el Pacífico colombiano. Pero la Alianza Pacífico lo que pretende precisamente es que podamos tener mayor, por ejemplo, inversión también, y la inversión directa representa mejores empleos, como aquellos que hemos perdido, por ejemplo, en el Valle del Cauca con empresas que se han ido también y que han dejado trabajadores cesantes.

Por eso, yo le pido señor Presidente a que procedamos, a que votemos entonces, no puede haber aplazamiento, entre otras, porque un Tratado como este, -por ejemplo, que es un tratado multilateral, multilateral porque es, entre más de dos partes, quiere decir, tres o más o de lo contrario se llamaría bilateral, si es entre dos-, que o lo apruebo o lo niego, de esto se trata, dentro de lo que obedece el marco Constitucional.

Y, yo sí pido, no solamente como colombiano, también como nativo del Pacífico colombiano, a que aprobemos este Proyecto. Es un Proyecto conveniente para nosotros como Colombia, es un proceso de integración innovador, no conocido, como otros seguramente lo hemos tenido; ahí está el ejercicio que hemos llevado a cabo a lo largo de estos muy cortos años que tenemos; el mundo se está moviendo hacia el Pacífico. No podemos cerrar esa oportunidad, no podemos cerrar nosotros esa puerta, precisamente para que tengamos más y mejores empleos.

Este proyecto es necesario. No podemos entonces, nosotros hablar de esa manera, esto involucra proyectos de homologación educativa, proyectos desde el punto de vista inclusive de seguridad social porque seguramente allá también vamos a llegar; frente a lo que concierne, por ejemplo, todo este tema de cotización a pensiones, porque tenemos cada día que ir más y más hacia un proceso de integración naturalmente en ese sentido. Que hablar acerca del turismo, que se ha incrementado dentro de los países miembros de Alianza Pacífico, eso cuánto representa igualmente para nosotros, o sea, aquí podría yo darle muchos, pero muchos datos y mucha información al respecto.

Yo respeto la posición que el Polo tiene frente a este tipo de tratados, yo he sido atento a los argumentos, los cuales ellos siempre han presentado, esa es su postura, esa la postura de un Partido que es respetable aquí en este Congreso, pero las diferencias cuando las hay como es, este el caso, pues se dirimen no aplazando sino tomando decisiones, y yo les pido que otra vez, tomemos la decisión que tomamos hace unos meses, hace unos siete, ocho meses cuando aquí este Proyecto llegó, nuevamente les digo, que fue aprobado, para que aprobemos este proyecto que, repito, es el proyecto que crea el fondo de cooperación, específicamente de la Alianza Pacífico.

Yo solicitaría señor Presidente, entonces, que entremos a la votación y naturalmente debe ser

nominal, por lo que conocemos por sentencias de la honorable Corte Constitucional.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo:**

Sí, muchas gracias señor Presidente. Además de los argumentos que dio el senador Alexander López que comparto, voy a agregar un par de puntos específicos al respecto de nuestro punto de vista.

Lo que se está discutiendo aquí, colegas y colombianos, no es si Colombia se relaciona con el mundo, el Polo nunca se ha opuesto a que Colombia se relacione con el mundo, lo que estamos discutiendo es qué tipo de relaciones, si son relaciones en las que Colombia gane y la otra parte gane, o son relaciones en las que otra parte gana sacrificando el interés nacional. Ese es, el debate, es el debate.

Ahora, en segundo término, digamos esto que la gente se nos puede envolar. La Alianza del Pacífico es otro TLC, lo que pasa es que el descredito de la palabra del TLC ya es inmenso, se inventan otras frases para engatusar a la gente y meternos el cuento de que se trata de cosas diferentes, no este un tipo particular de TLC.

Ahora el Polo se opone, pero no solo el Polo, los Congresistas se acordarán que cuando se aprobó aquí está la Alianza del Pacífico, el acuerdo madre digamos, vino varias veces a la plenaria el Presidente de la SAC, el doctor Mejía, en representación de toda la Sociedad de Agricultores de Colombia, cuyos miembros no son del Polo.

Estábamos hablando que vino aquí a hablar en nombre de la gran empresa agrícola colombiana y a decir que no se aprobara ese tratado porque era un tratado contrario al interés del agro nacional. Vino aquí la SAC, repito, inclusive no deja ser una curiosidad o por lo menos una cosa interesante señalar que, le toque al Polo defender el punto de vista que la Sociedad de Agricultores de Colombia expresó en ese momento, y claro las dignidades agropecuarias también y todas las demás organizaciones de campesinos indígenas también se opusieron a la Alianza del Pacífico; pero resalto el caso de la Sociedad de Agricultores de Colombia, cómo será el Tratado. Ese es, el primer tipo de TLC que las SAC ha votado en contra a todo lo largo de la historia de estos 25 años en que estamos discutiendo cosas.

Y por qué, detallemos un poco esto. Porque la Alianza del Pacífico, entre otras características, es un truco mediante el cual, llevar a Colombia hacia TLC con los países tropicales del oriente, ojo con esto Senadores, Colombia tiene una cierta protección frente a Estados Unidos y Europa en asuntos agrarios dada por el clima, porque somos un país tropical y ellos están en zonas templadas, pero aquí nos meten es entre la boca del lobo, Senadores, nos meten, por la vía de la Alianza del



Pacífico, nos quisieron llevar para el TPP, Tratado que está en suspenso o fracasado, pero no han abandonado la política de llevarnos a estrellarnos con las potencias agrícolas de la zona del Pacífico.

Y miren ustedes cómo es la cosa, Tailandia nos borra del mapa en azúcar; Indonesia y Malasia nos borran del mapa en palma africana o en palma y en aceite; los neozelandeses nos borran del mapa en leche; los australianos nos borran del mapa en cárnicos; y estas son las realidades matemáticas, estos no son cuentos del Polo y ni del senador Alexander López, ni del senador Robledo, esta es la realidad. Esto es lo que dice la SAC, la SAC se opone por estas realidades que son aritméticas.

Y ojo con esto, nos llevaban para el TPP, pero el señor Trump decidió paralizar el TPP porque él quiere acuerdo todavía pero es del TPP. Pero el doctor Santos, que en su arrodillamiento antes los poderes extranjeros no tienen límite, ya anunció, en la reunión esta que se hizo de la Alianza del Pacífico en estos días, ya anunció por la vía de Alianza del Pacífico nos lleva hacia acuerdos con Nueva Zelanda y con Australia; y ganaderos de Colombia tiemblen porque Nueva Zelanda y Australia en asuntos de ganadería son de altísima peligrosidad y es hacia donde se la están llevando.

Entonces, el Polo qué es lo que está diciendo aquí. Aquí no puede ser que los hechos demuestran que los TLC son un desastre para Colombia, lo prueba el TLC con Estados Unidos, lo prueba el TLC con la Unión Europea, y ahora nos van a meter más con el cuento de que las relaciones económicas internacionales son buenas, no, son buenas y son buenas o son malas y son malas. A mí me agrada de pronto hacer un negocio con un vecino, aquí colombiano, no sé, de cualquier parte, digamos una persona de Tunja, pero si el negocio es bueno, pero, si el negocio es malo, entonces, qué, yo lo defiendo porque lo voy a hacer con alguien de Tunja, no. Estamos hablando de negocios, estamos hablando de negocios y es mejor como decía Stiglitz, “no tener tratados que tener malos tratados”, este es el debate en el que estamos.

Pero les doy este último dato señor Presidente para terminar y no alérgame. Es que al país lo están destruyendo, con unas pocas voces oponiéndonos a lo que está pasando en el agro. Yo, llamo a los agricultores y a los ganaderos de Colombia a levantar la cabeza, a indignarse con lo que está pasando contra el agro nacional, aquí no se puede seguir haciendo politiquería en nombre de defender al agro, mientras los sacrifican inmisericordemente.

Ayer, *Vanguardia*, el periódico de Bucaramanga, saca un artículo en el que dice que están inundando a Colombia de etanol norteamericano, de alcohol carburante norteamericano, golpeando la producción de caña de Colombia, la producción tanto pública como privada. Y dice la noticia también y, esto no se amplifica ni se discute, que

ha empezado a entrar o van a empezar a entrar en los próximos días diésel, diésel de palma importado, golpeando la producción de palma en el territorio nacional. De eso es de lo que estamos hablando, miles de empleos amenazados y esto ni siquiera es noticia.

Llamo a los agricultores y a los ganaderos de Colombia a decirle a quienes nos gobiernan y a quienes los respaldan estas posiciones: no más. Vamos a defender el agro nacional, se están importando 13 millones de toneladas de producto del agro y eso no es debate y eso no es problema en Colombia, pero sí se discuten otras cosas y con qué intensidades, verlos unos cómo coinciden, los que se suponen que tienen inmensas contradicciones en esto sí no tienen contradicciones. Pero repito, el discurso agrarista, ruralista se mantiene todo el tiempo.

Repito por tercera vez, agricultores y ganaderos de Colombia llegó la hora de que ustedes digan no va más, nos mamamos con la política agraria del gobierno del presidente Santos y las demás políticas agrarias de los otros gobiernos.

En lo que tiene que ver con el Polo, no nos vamos a quedar callados mientras destruyen el agro y destruyen la industria nacional quemándola en el altar de los intereses extranjeros, porque todas estas son políticas en contra de la nación colombiana y en beneficio de las transnacionales, de los poderes extranjeros que avasallan al mundo entero.

Insisto entonces, como insistió en senador Alexander López, en que se aplace la votación de este Proyecto y si deciden votarlo el Polo anuncia su voto en contra, orgullosamente en contra de una política que destruye a Colombia, tanto en sus zonas rurales como en sus zonas urbanas. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Édinson Delgado Ruiz:**

Muchas gracias Presidente. De verdad que estos temas son de extrema importancia para el país y es importante el debate que está surgiendo y, aquí involucra a varios temas, uno tiene que ver con el desarrollo regional, con la marginalidad, tiene que ver también con la relaciones entre los países, tiene que ver con todo estos temas de las alianzas, de los bloques regionales, de la economía a nivel internacional, o sea, comulgan tantas cosas que, si uno no tiene claro cómo diferenciarlo uno de lo otro o como se relacionan, a veces puede caer en la confusión.

Para nadie es un secreto y lo hemos venido insistiendo, todo el problema que existe en Colombia de marginalidad en muchos sectores, de gran parte de la población colombiana, de regiones, eso lo hemos venido hablando una y otra vez, vemos una Colombia Andina con unos niveles de desarrollo diferentes a la periferia, eso para nadie es un secreto, y por eso, estamos

hablando que para lograr cambiar esta realidad colombiana tienen que haber cambios de fondo, de políticas en el modelo de desarrollo económico de Colombia, es un tema de profundidad, y mientras esto no se haga, pues, lógicamente las zonas como el Pacífico, es la misma zona de allá de su tierra, mi querido doctor, de la costa Atlántica, también ha estado marginada del desarrollo y ni hablar de los Llanos orientales.

Es un cambio de política, insisto, interna de decisión fuerte, verraca, que implica lógicamente redefinir las inversiones, implica lógicamente que el sector público tome otras dimensiones, asuma otras posiciones, por ejemplo, yo he sido de la tesis que para desarrollar este país en las zonas marginales, no sé sinceramente, si tenemos que esperar que pasen los días, los años a que esa mano invisible llegue a hacer inversiones en esas zonas, no, ahí se requiere que el Estado Colombiano se meta hacer inversión en el área productiva.

Eso es un tema de cambios profundos en los conceptos de definición de políticas de desarrollo. Diré que el Estado colombiano, el Estado de su presupuesto destine un recurso supremamente importante para hacer inversiones productivas en esas zonas marginales, eso es lo que puede llevar a generar e incrementar la producción, incrementar los niveles de educación, los niveles de empleo en esos sectores y lógicamente conllevar a generar más riquezas en esas zonas.

Eso es algo fundamental y aquí juega lo del Pacífico, claro que el Pacífico ha estado allí en esas zonas marginales a través del tiempo y por eso lo del paro cívico de Buenaventura lo miramos desde esa óptica, y fue fundamental el mensaje que se le dio al país y por eso Colombia, por lo menos ahora, estoy observando que con la radicación del Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura que, esperamos que eso realmente en los diez años que está contemplado vaya a cambiar sustancialmente esa realidad de Buenaventura, pero que se tendrá que extender al Pacífico colombiano, se tendrá que extender a estas zonas marginales como los Llanos orientales y gran parte de la costa Atlántica, ese es un tema.

El otro tema es el tema de las relaciones económicas a nivel internacional, y aquí es bueno resaltar algo, cuando uno mira el peso de la económica de toda Latinoamérica, incluyendo Brasil, apenas representamos el 7% de toda la económica del mundo, el 7% apenas, pues, estamos muy lejos de tener un poder real en el mundo en los grandes negocios, en las grandes decisiones, en este universo estamos muy lejos. Por eso se hace necesario sí formar bloques.

Yo soy partidario de formar bloques porque una realidad que vemos y ustedes todos los días cuando van a los grandes centros comerciales, qué observamos en los grandes centros comerciales, que la globalización a raíz de eso, esos productos han invadido todos nuestros mercados, así

estemos o no estemos en la Alianza, han invadido los mercados nuestros; esa es la realidad. En estos días miraba cómo el famoso pescado basa invadió los mercados nuestros, vienen del Vietnam, quien los detiene, esa es la globalización, entonces eso obliga a que necesariamente sí tenemos que jugar a formar alianzas para generar unas fuerzas, unas fortalezas para negociar mejor en este concierto internacional de la economía, porque de lo contrario, qué poder tiene Colombia, qué poder tiene Colombia si se cierra de poder tener fuerza para negociar en el mundo de sus productos, dígame qué poder.

Empezando por otras cosas porque la economía colombiana no tiene un solo producto de origen colombiano que tenga marca de reconocimiento internacional, uno solo, ni uno solo tiene Colombia. Algunos me decían que el café, no el café no es una marca colombiana, no señor, no es una marca colombiana, ustedes si van a tomar café en cualquier país del mundo dónde va a diferenciar que ese café es de Colombia, ¿dígame dónde?, en ninguna parte; entonces, estamos muy lejos.

Entonces, si a partir de esos conceptos nos vamos a cerrar, no vamos a pensar que hay que redefinir las formas de jugar en este mercado internacional, pues, estamos jodidos. Mire lo que ha pasado estos últimos años que la economía colombiana ha dependido del precio del petróleo y qué pasó cuando disminuyó el precio del petróleo, miren la crisis en que estamos. ¿Estamos haciendo cambios para salir de eso?, no señor.

Entonces, este tema de la Alianza del Pacífico, a mi juicio, bienvenida la Alianza del Pacífico. Además, países que tenemos una afinidad total y única con México, con Chile, con Perú. Países que tenemos una identidad en muchos aspectos y en las cuales tenemos que formar y fortalecer este bloque, ojalá mañana otros países de esta América hicieran parte de este bloque para convertirlo en un bloque fuerte a nivel del mundo que pudiera entrar a competir y, ya internamente, claro que obliga a los países nuestros si queremos jugar allí, mejorar algunas condiciones de infraestructura, mejorar la parte de la educación nuestra, una educación donde haya más creatividad, más inventiva, que nuestros muchachos estén transformando esos recursos, sean materias primas que tenemos, para lograr poder jugar mejor en el mundo, porque de lo contrario allí estaremos siempre pensando nivelarnos por abajo, no, ya es hora de cambiar esta tendencia en el país.

Y, por lo tanto, estas propuestas de bloque regionales son bien importantes y máximo cuando somos países muy identificados, muy hermanos, cuyos restos son grandes. Participé en la cumbre reciente en Cali, cumbre que nos lamentamos de por qué no se realiza en Buenaventura, claro que lo ideal es que fuera en unos municipios o región de Buenaventura, desafortunadamente por lo que hablaba en el principio, -en esa región del Pacífico no hay ni una sola población, ni un solo

municipio, que tenga las condiciones físicas de infraestructura, da tristeza esa realidad-, pero no por eso podemos frenarnos en trabajar en esos grandes proyectos, en estas grandes propuestas.

De allí, que es bien importante y hago un llamado a que, trabajemos y fortalezcamos esta Alianza del Pacífico, conformemos un verdadero bloque económico, así como existe el bloque en Europa, así como existe ese bloque de Estados Unidos. Estados Unidos es un bloque de diferentes Estados, formaron el bloque ya hace años porque entendieron que tenían que saber jugar en el mundo y nosotros todavía enredados aquí, enredados, por favor, yo sí les pido a mis colegas que demos un salto en la manera concebir todos estos temas del desarrollo a nivel del mundo, de entender cómo se mueve la económica para que tengamos la posibilidad de generar realmente riquezas, de generar bienestar a nuestras comunidades.

Por eso, yo sí soy partidario de avanzar en esto, avanzar en esto que nada más, entre otras cosas, son unas modificaciones al protocolo de un acuerdo que ya había sido y fue aprobado aquí en el Congreso de la República. Muchas gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez:**

Considero que es imposible en el siglo XXI construir desarrollo, equidad y progreso si no se hace a partir de plataformas de integración.

Considero que es negar procesos, no adelantar procesos reales de integración con equitativos e iguales. Muchas veces hemos estado hablando siempre de esta América Latina nuestra, hemos hablado de nuestras fortalezas idiomáticas, de nuestra idiosincrasia, de nuestro clima, de nuestras potencialidades, pero, dichas posibilidades que tiene esta América nuestra solamente son posibles de explorar y de explotar de manera sostenible si adelantamos procesos ciertos de integración.

Esta es una integración de iguales con México, con Chile, con Perú, con países que tenemos como hecho común litoral Pacífico, con países que tenemos economías que pueden ser complementarias, con países que necesitan allanar caminos de integración y confluencia para resolver las incógnitas de la pobreza. Por eso, me parece lógico que estemos pensando en términos de la Alianza Pacífico y que estemos pensando en términos de integración, me parece ilógico pensar que estos procesos de integración se deben desechar y no se deben potencializar y estimular.

De qué se trata, se trata de intercambio de bienes y servicios entre nuestros cuatro países, se trata de superar en estos cuatro países las dificultades que hoy tenemos en aspectos fitosanitarios, en patentes, en cruces de fronteras, en desarrollo armónicos y sostenibles con el tiempo, se trata de integrarnos y de hacer foros y quórum para comprometernos con el medio ambiente, se trata de que nuestros

cuatro países, de acuerdo a la proclama con la que se ha cerrado la cumbre, estimulen el cumplimiento de los acuerdos de París, hagan mediciones de emisiones de CO2, hagan acuerdos en términos de responsabilidad ambiental. De qué se trata, que podamos adelantar caminos de complementariedad en nuestra industria pesquera, de qué se trata, de que podamos allanar caminos y plataformas colectivas para la exportación de nuestros productos agroindustriales.

Esta, a diferencia de otras alianzas, es una alianza de competitividad y progreso; y esta, a diferencias de otras alianzas es una alianza con países con los que tenemos similitud y no tenemos el desarrollo del uno sobre el otro sino la posibilidad del uno sobre otro.

Yo de verdad creo que hay que acompañar la propuesta que hoy nos trae el senador Jimmy. Y yo considero que la firma y la consolidación del acuerdo de la Alianza Pacífico es la posibilidad para la superación de la pobreza.

Tiene otros elementos interesantes el pasado acuerdo firmado entre los Presidentes de México, Perú, Chile y Colombia: el tema de género y el tema de la insinuación de recursos para el desarrollo de la mujer. Ya quisiéramos nosotros que otros acuerdos multilaterales firmados tuvieran ese enfoque de género, un enfoque frente al medio ambiente, un enfoque de género, un enfoque orientado al traslado y a superar las fronteras en bienes y servicios, un acuerdo planteado para el empleo digno y para la explotación sostenibles de recursos naturales no puede ser malo; quizás hay muchas otras cosas por desarrollar, quizás a futuro tenemos que concentrarnos más en la forma cómo vamos eliminar la pobreza, focalizando el esfuerzo en ciudades como Tumaco, Buenaventura y Quibdó.

Quizás tengamos que hacer mayores esfuerzos en la creación de este fondo común para financiar proyectos de desarrollo interregionales y en todo el Pacífico, pero son elementos posibles a futuro. No cortando las alas es cómo podemos lograr lo mismo.

Yo quiero decir que lo apoyo, quiero decir que lo apoyamos como bancada de la Alianza Verde, queremos decir que creemos en este tipo de complementariedad con países similares de América Latina, queremos decir que participamos y creemos profundamente en el medio ambiente, en los enfoques de género, en economías complementarias, en desarrollos agroindustriales, en la constitución del fondo para financiar proyectos de emprendimientos y creemos en el proyecto de consolidación de becas que posibiliten todo un desarrollo armónico de la región. No creemos en que este país debe tener una economía cerrada y no creemos que las economías, como la nuestra, logra niveles de protagonismo regional deben ser limitados.

Un acápite especial tuvo en esta firma del acuerdo, lo que uno llamaría la hoja de ruta



para tecnologías de información y traslados de conocimiento. Traslado de conocimiento entre nuestros pueblos, traslado de intercambio científico entre universidades de México, Chile, Perú y Colombia, sí que es importante para un país como el nuestro que tiene relegado el desarrollo en términos de litoral.

Por eso anunciamos positivamente la votación de esta ley que consolida la Alianza del Pacífico, creemos que se debe adelantar, creemos que es con Chile, con Perú, con México con quien debemos de adelantar este proceso de responsabilidad, y aspiramos que más temprano que tarde la Alianza Pacífico piense en otros países del continente para la consolidación de la estrategia: Costa Rica, Ecuador, son dos países con los que tenemos que trabajar a futuro por encima de nuestras barreras ideológicas para que podamos hacer de la Alianza Pacífico una alianza de progreso y de responsabilidad. Muchísimas gracias.

#### **La Presidencia manifiesta:**

A usted honorable Senador, como han solicitado el aplazamiento sometemos a consideración la proposición del aplazamiento de este Proyecto, el ponente Jimmy Chamorro ha pedido votarla negativamente.

Abra el registro señor Secretario para votar la proposición que solicita el aplazamiento de este proyecto.

Por solicitud del honorable Senador Alexander López Maya, la Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición de aplazar la discusión y votación del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

#### **Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 09

Por el No: 47

Total: 56 votos

#### **Votación nominal a la solicitud de aplazamiento presentada por el honorable senador Alexander López Maya al Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado**

*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico", suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.*

#### **Honorables Senadores**

##### **Por el Sí**

Andrade Casamá Luis Évelis  
Castañeda Serrano Orlando  
Castilla Salazar Jesús Alberto

López Maya Alexander  
Morales Hoyos Viviane Aleyda  
Niño Avendaño Segundo Senén  
Prieto Riveros Jorge Eliéser  
Robledo Castillo Jorge Enrique  
Santos Marín Guillermo Antonio.

#### **Votación nominal a la solicitud de aplazamiento presentada por el honorable senador Alexander López Maya al Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado**

*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico", suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.*

#### **Honorables Senadores**

##### **Por el No**

Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio  
Amín Hernández Jaime Alejandro  
Araújo Rumié Fernando Nicolás  
Avirama Avirama Marco Aníbal  
Barón Neira León Rigoberto  
Blél Scaff Nadia Georgette  
Cabrales Castillo Daniel Alberto  
Casado de López Arleth Patricia  
Celis Carrillo Bernabé  
Cepeda Sarabia Efraín José  
Chamorro Cruz William Jimmy  
Correa Borrero Susana  
Correa Jiménez Antonio José  
Corzo Román Juan Manuel  
Cristo Bustos Andrés  
Delgado Ruiz Édinson  
Duque García Luis Fernando  
Galán Pachón Carlos Fernando  
García Burgos Nora María  
García Realpe Guillermo  
García Romero Teresita  
García Zuccardi Andrés Felipe  
Géchem Turbay Jorge Eduardo  
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
Guerra de la Espriella María del Rosario  
Guerra Sotto Julio Miguel  
Holguín Moreno Paola Andrea  
López Hernández Claudia Nayibe  
Macías Tovar Ernesto  
Martínez Aristizabal Maritza  
Martínez Rosales Rosmery  
Mejía Mejía Carlos Felipe  
Merheg Marún Juan Samy

Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Ortiz Urueña Roberto  
 Osorio Salgado Nidia Marcela  
 Ospina Gómez Jorge Iván  
 Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Ramos Maya Alfredo  
 Sierra Grajales Luis Emilio  
 Suárez Mira Olga Lucía  
 Uribe Vélez Álvaro  
 Vega de Plazas Ruby Thania  
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
 Tovar Rey Nohora Stella.

01. VIII. 2017

En consecuencia, ha sido negada la proposición de aplazar la discusión del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión del articulado, el bloque del articulado del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado, “*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado aprobado haga su tránsito a la Cámara de Representantes, sea reforma constitucional?

La Presidencia abre la votación de la omisión de la lectura del articulado, del bloque del articulado, título y haga su tránsito a la Cámara de Representantes, del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

**Por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

Por el Sí: 48

Por el No: 07

Total: 55 votos

**Votación Nominal a la Omisión de la Lectura del artículo, Bloque del artículo, Título y Tránsito a la otra Cámara del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

**Honorables Senadores**

**Por el Sí**

Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio  
 Amín Hernández Jaime Alejandro  
 Araújo Rumié Fernando Nicolás  
 Avirama Avirama Marco Aníbal  
 Barón Neira León Rigoberto  
 Blel Scaff Nadia Georgette  
 Cabrales Castillo Daniel Alberto  
 Casado de López Arleth Patricia  
 Castañeda Serrano Orlando  
 Celis Carrillo Bernabé  
 Cepeda Sarabia Efraín José  
 Chamorro Cruz William Jimmy  
 Correa Borrero Susana  
 Correa Jiménez Antonio José  
 Corzo Román Juan Manuel  
 Cristo Bustos Andrés  
 Delgado Martínez Javier Mauricio  
 Delgado Ruiz Édinson  
 Duque García Luis Fernando  
 Galán Pachón Carlos Fernando  
 García Burgos Nora María  
 García Realpe Guillermo  
 García Romero Teresita  
 García Zuccardi Andrés Felipe  
 Géchem Turbay Jorge Eduardo  
 Guerra de la Espriella Antonio del Cristo  
 Guerra de la Espriella María del Rosario  
 Guerra Sotto Julio Miguel  
 Holguín Moreno Paola Andrea  
 López Hernández Claudia Nayibe  
 Martínez Rosales Rosmery  
 Mejía Mejía Carlos Felipe  
 Merheg Marún Juan Samy  
 Name Cardozo José David  
 Name Vásquez Iván Leonidas  
 Ortiz Urueña Roberto  
 Osorio Salgado Nidia Marcela  
 Ospina Gómez Jorge Iván

Paredes Aguirre Myriam Alicia  
 Ramos Maya Alfredo  
 Restrepo Escobar Juan Carlos  
 Rodríguez Rengifo Roosvelt  
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex  
 Sierra Grajales Luis Emilio  
 Suárez Mira Olga Lucía  
 Tovar Rey Nora Stella  
 Uribe Vélez Álvaro  
 Vega de Plazas Ruby Thania.

#### **Honorables Senadores**

##### **Por el No**

Andrade Casamá Luis Évelis  
 Castilla Salazar Jesús Alberto  
 López Maya Alexander  
 Morales Hoyos Viviane Aleyda  
 Prieto Riveros Jorge Eliéser  
 Robledo Castillo Jorge Enrique  
 Santos Marín Guillermo Antonio.

01. VIII. 2017

En consecuencia, ha sido aprobado la omisión del articulado, el bloque del articulado, el título y que haga su tránsito a la Cámara de Representantes, del Proyecto de ley número 50 de 2016 Senado.

#### **El Presidente de la Corporación, honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia interviene:**

Muy bien, con los voceros de los diferentes Partidos, se acordó que a partir de las 6 de la tarde, son ya las 6 y 10, otorgaríamos el uso de la palabra a cada uno de los Partidos, por 10 minutos cada uno, puede ser uno o varios Senadores, pero 10 minutos cada uno, para el tema de los graves hechos que se están sucediendo en Venezuela, posteriormente daríamos al uso de la palabra a Eloy Bravo, Politólogo venezolano, egresado de la Universidad Central de Venezuela, asesor permanente de la Comisión del Interior de la Asamblea Nacional, activista de los derechos humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Partido Parla Sur del Capítulo Venezuela y, luego los Senadores que deseen inscribirse por tres minutos cada uno.

Por ahora los Partidos y cada Partido toman la decisión de quienes serán sus voceros. Se me ha anunciado que hay una grabación de una intervención de la Fiscal de Venezuela y pediría que, por pocos minutos, pusiéramos esa grabación; pero antes señor Secretario me dicen que han llegado 3 proyectos nuevos, sírvase anunciarlos e inmediatamente se preparan en grabación para la intervención de la Fiscal en Venezuela y, luego la intervención de los Partidos Políticos, los tres proyectos que acaban de llegar que se me mostraron allí en una hojita.

Muy bien que pase la intervención de la Fiscal, mientras se encuentra en Secretaría General, que se extravió la hoja que contiene los proyectos. Que pase la intervención de la Fiscal, e inmediatamente anunciamos los proyectos. Pase la intervención de la Fiscal.

#### **Transmisión de video de Intervención de la Fiscal**

##### **(Sonido defectuoso)**

Un minuto más, está muy bien con la grabación con la cinta, tiene el uso de la palabra por 10 minutos, en representación del Partido Conservador, el Senador Juan Manuel Corzo, ah, lectura de anunciar los proyectos faltantes son 3.

La Presidencia indica a los señores de sonido rodar el video de la intervención de la señora Fiscal de Venezuela.

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Anuncio de proyectos cuya información llegó después de agotado el punto en el orden del día.

Con ponencia para segundo debate:

- **Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.**

- **Proyecto de ley número 184 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan normas para la protección de infantes y menores de brazos en Colombia y se exige la instalación de baños asistidos a familiares en establecimientos abiertos al público.**

- **Proyecto de ley número 213 de 2016 Senado, acumulado Proyecto de ley número 226 de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de administración, se expide el Código de Ética, se deroga la Ley 60 de 1981 y su Decreto Reglamentario 2718 de 1984, y se dictan otras disposiciones.**

Con informe de conciliación:

- **Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, 215 de 2016 Cámara, por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.**

Están todos los anuncios, señor Presidente, que han llegado hasta el momento.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Corzo Román, como vocero del Partido Conservador.

Palabras del honorable Senador Juan Manuel Corzo Román.



**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román, quien da lectura a una proposición:**

Gracias Presidente, después de la alocución y el video que salió de la Fiscal General de Venezuela y del acuerdo de todos los Partidos, le voy a hacer una manifestación expresa sobre la situación de Venezuela. Nosotros quienes vivimos en la frontera cucuteños, Araucanos, Guajiros del departamento del Cesar y otros Departamentos entendemos que para Venezuela, la salida de Venezuela, de sus habitantes pues es la frontera colombiana. Además son nuestros hermanos venezolanos históricamente y presente; en la sola ciudad de Cúcuta, alrededor de 40.000 venezolanos a diario, hacen tránsito, de los cuales algunos regresan, solo se abastecen para suplir las necesidades básicas, pero además de ellos hacen parte de esa gran diáspora venezolana que recorre el territorio colombiano y, que hoy le damos gracias el pueblo colombiano, de hecho de que hayan tenido la sensibilidad humana, de recoger a tantos hermanos venezolanos en esta situación.

Es un hecho calamitoso que nunca había vivido Colombia, es un hecho calamitoso que ni en los peores momentos de Venezuela, o golpes de Estado, había vivido Venezuela, este fin de semana acompañé a muchos venezolanos donde la curia, el obispado, gente de bien, le da comida a los hermanos venezolanos en el parque Santander. Se les ha dado igualmente sitios donde dormir, como ayuda de alguna índole para que puedan subsistir, llegan niños enfermos, llegan mujeres en embarazo, que son atendidos en el Hospital Erasmo Meoz y que no da abasto para atender a tantas mujeres en esa situación, como adultos mayores enfermos.

Hoy Cúcuta Norte de Santander y el resto del país, se ve abocada a muchas enfermedades infecciosas, desde venéreas, pulmonares, cerebrales y de toda índole, hoy Colombia le abre las puertas a Venezuela y creo, que una de las posiciones de Colombia no es cerrar las fronteras, es abrirle las fronteras a sus hermanos, para que puedan seguir llegando a Colombia, debemos actuar con solidaridad, debemos actuar con principios cristianos y debemos seguir como nación hermana, ayudándole a los venezolanos, pero para profundizar en uno solo de los puntos de la proposición del Partido Conservador, hoy elevamos no solamente a la comunidad internacional para que sea una con Colombia y el Gobierno colombiano, que debe estar unido, porque cuando le da gripa a Colombia, Venezuela tose, o cuando le da gripa a Venezuela, Colombia tose, no se nos vaya a volver una gripa, una bronquitis y una neumonía y entre Colombia en ese flagelo, desde luego latinoamericano delicado.

El tema principal señor Presidente del Congreso, es ponerle y decirle al Gobierno nacional, que acerque seguridad a las fronteras colombianas,

desde luego no es nuestra ocasión meternos en la soberanía venezolana, no nos corresponde internacionalmente meternos en los asuntos propios de Venezuela, pero ya en un estado de lo que pasó la violación del régimen democrático no solamente la OEA, no solamente la Unión Interparlamentaria del cual este Congreso hace parte, sino otras organizaciones como Unasur, protestan por el rompimiento democrático de Venezuela. El Partido Conservador le eleva la petición al Presidente de la República, que acerque mucho más la seguridad a las fronteras colombianas, por cualquier riesgo que se llegue a cometer.

La proposición Presidente dice así: El Partido Conservador quiere pronunciarse contra la acelerada consolidación, de la dictadura de Venezuela, hemos llegado al punto en el cual, el silencio es cómplice del crimen y de la tiranía, que se oiga la voz como Congreso de Colombia y unimos a todos los organismos internacionales, sobre el peligro que todo esto acarrea al hemisferio al cual pertenecemos. Expresamos la preocupación por la situación que viven en este momento nuestros vecinos venezolanos, quienes en menos de 4 meses han tenido 120 víctimas mortales a causa de las constantes protestas entre el Gobierno y la oposición.

Esta madrugada fueron sacados de manera violenta de manos de la guardia venezolana, los líderes opositores, Leopoldo López y Antonio Ledezma, a quienes habían concedido la detención domiciliaria, a unos días después de que invitaran al pueblo venezolano a votar No a la Constituyente, que pretende otorgarle todos los poderes al Gobierno de Nicolás Maduro. Es necesario que la comunidad internacional esté en alerta por una posible Conmoción Interior, debido a violación del Derecho Internacional Humanitario, derechos humanos y al rompimiento constitucional.

La crisis en Venezuela ha llegado a repercutir nacionalmente e internacionalmente, uno de los departamentos más afectados es el Norte de Santander, frontera por donde ingresan a diario desde hace 4 meses 40.000 venezolanos, de los cuales se quedan en territorio colombiano entre 10.000 y 8.000, expresa el alcalde de La Villa del Rosario, que todos los días hay 30 buses en el Puente de San Antonio para transportar ciudadanos venezolanos por todo el país, lo que genera una diáspora venezolana. En Cúcuta las calles están inundadas de población venezolana, entre los cuales predominan niños con problemas respiratorios y digestivos, mujeres embarazadas y adultos mayores con afecciones cardíacas y pulmonares, quienes están siendo atendidos a través de red pública, facultada por el Decreto 869 de 2017, que reguló la atención inicial a población extranjera.

Para cubrir estos tipos de gastos de prestación de salud, el Ministerio de Salud destinó 3.000 millones de pesos, los cuales no han sido

entregados al departamento; porque el mecanismo de registro individual de prestación que ordena la Circular 012 de 2017 no funciona. Anunciamos como Partido, que rechazamos de plano por su origen ilegítimo, la Constituyente, con la cual el oficialismo pretende asumir poderes absolutos y borrar todo vestigio de democracia constitucional.

Segundo. Que rechazamos y desconocemos todos los actos que produzca ese ilegítimo organismo y llamamos a todos los Gobiernos y parlamentos del mundo, a hacer lo mismo, no puede darse valor a los actos de un organismo ilegal y dictatorial, cuyo único propósito es la toma del poder absoluto y la instauración de un estado totalitario, que se reconozca como legítima la Asamblea Nacional elegida, el 6 de diciembre de 2015 y se reconozcan como válidos y legítimos sus actos. Llamamos a la comunidad internacional a exigir garantías para esta Asamblea y para sus integrantes, pues están en peligro inminente de ser agredidos, de ver su recinto violado y de sufrir persecución por parte del régimen, al igual que todos los miembros de la oposición.

Cuarto. Que exigimos la libertad inmediata de Leopoldo López, de Antonio Ledezma y de todos los demás venezolanos que han sido encarcelados, por solo el hecho de ejercer derechos políticos y se protejan de la violación del Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos.

Quinto. Que exigimos el cese inmediato y total de esta detención que ocurre sin garantía alguna, como total vulneración de los principios más básicos del debido proceso y del derecho a la defensa.

Sexto. Que exigimos garantías inmediatas, para que se proteja la vida y la libertad de la Fiscal Luisa Ortega Díaz, quien con valor se ha enfrentado a las pretensiones totalitarias del régimen y está por ello, en inminente peligro.

Séptimo. El rompimiento de la democracia venezolana puede generar una válvula de escape dirigida a la nacional de Colombia, poniendo en riesgo la integridad de todos los connacionales. Por lo anterior pedimos al Gobierno colombiano, estar en posición de alerta de seguridad en las fronteras colombianas con el país vecino y hermano de Venezuela.

Octavo. Pedimos mantener las fronteras abiertas para atención de la diáspora venezolana venida a Colombia y prestar servicios necesarios que garanticen la vida, la salud y la protección a la familia de manera integral.

Noveno. Exhortamos de manera respetuosa, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a la Cancillería y a todos los órganos nacionales de carácter social, a estar atentos, a prestar servicios que garanticen los derechos humanos y de carácter internacional. Para ello pedimos al Gobierno nacional, solicitar ayuda y pronta colaboración, en unión con nuestro Estado, para ejercer un plan

de contingencia, ante de la situación de facto que vive Venezuela.

Y en concreto frente a este Congreso de la República, le solicitamos a los señores Presidentes de Senado, doctor Efraín Cepeda Sarabia y de Cámara de Representantes Rodrigo Lara Restrepo, que se conforme una comisión del Congreso para la crisis venezolana, integrada por un vocero de cada una de las Bancadas, que se convierta en un órgano permanente de gestión, consulta y seguimiento tanto la restitución de la lacerada democracia del vecino país, como las acciones que desarrollen dentro de Colombia, para atender la emergencia humanitaria, de nuestros hermanos venezolanos. Instamos también a nuestros representantes en el Parlamento Andino, Parlamento Latino, Unasur y a la Unión Interparlamentaria para que no solo se pronuncien si no que hagan causa común, por la democracia de todo el continente, gracias Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

#### **PROPOSICIÓN NÚMERO 17**

El Partido Conservador quiere pronunciarse contra la acelerada consolidación de la dictadura de Venezuela. Hemos llegado al punto en el cual el silencio es cómplice del crimen y de la tiranía. Que se oiga la voz como Congreso de Colombia y unimos a todos los organismos internacionales sobre el peligro que todo esto acarrea al hemisferio al cual pertenecemos. Expresamos la preocupación por la situación que viven en este momento nuestros vecinos venezolanos, quienes en menos de 4 meses han tenido 120 víctimas mortales a causa de las constantes propuestas entre el gobierno y la oposición. Esta madrugada fueron sacados de manera violenta de manos de la guardia venezolana los líderes opositores Leopoldo López y Antonio Ledesma a quienes habían concedido la detención domiciliaria hace unos días, después de que invitaran al pueblo venezolano a votar No a la constituyente que pretende otorgarle todos los poderes al gobierno de Nicolás Maduro.

Es necesario que la comunidad internacional esté en alerta por una posible conmoción interior debido a violación al Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y al rompimiento Constitucional.

La crisis en Venezuela, ha llegado a repercutir nacionalmente e internacionalmente, uno de los departamentos más afectados es el norte de Santander, frontera por donde ingresan a diario desde hace cuatro meses 40.000 venezolanos, de los cuales se quedan en territorio colombiano entre 10.000 y 8.000. Expresa el alcalde de Villa del Rosario que todos los días hay 30 buses en el puente de San Antonio, para trasportar ciudadanos venezolanos por todo el país lo que genera una diáspora venezolana.

En Cúcuta las calles están inundadas de población venezolana entre los cuales predominan niños con problemas respiratorios y digestivos, mujeres embarazadas y adultos mayores con afecciones cardiacas y pulmonares, quienes están siendo atendidos a través de Red Pública facultada por el Decreto 869 de 2017 que reguló la atención inicial a población extranjera. Para cubrir este tipo de gastos de prestación de salud, el Ministerio de Salud destinó 3.000.000 millones, los cuales no han sido entregados al departamento porque el mecanismo de registro individual de prestación que ordena la circular 012 de 2017 no funciona.

**Anunciamos:**

1. Anunciamos que rechazamos de plano por su origen ilegítimo la constituyente con la cual el oficialismo pretende asumir poderes absolutos, y borrar todo vestigio de democracia constitucional.

2. Que rechazamos y desconocemos todos los actos que produzca ese ilegítimo organismo, y llamamos a todos los gobiernos y parlamentos del mundo a hacer lo mismo. No puede darse valor a los actos de un organismo ilegal y dictatorial cuyo único propósito es la toma del poder absoluta del poder y la instauración de un Estado totalitario.

3. Que se reconozca como ilegítima la Asamblea Nacional elegida el 6 de diciembre de 2015, y se reconozcan como válidos y legítimos sus actos. Llamamos a la comunidad internacional a exigir garantías para esta Asamblea y para sus integrantes, pues están en peligro inminente de ser agredidos, de ver su recinto violado, y de sufrir persecución por parte del régimen, al igual que todos los miembros de la oposición.

4. QUE EXIGIMOS LA LIBERTAD inmediata de Leopoldo López, de Antonio Ledezma, y de todos los demás venezolanos que han sido encarcelados por el solo hecho de ejercer derechos políticos y se protejan de la violación de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos.

5. Que exigimos el cese inmediato y total de estas detenciones, que ocurren sin garantía alguna, con total vulneración de los principios más básicos del debido proceso y derecho de defensa.

6. Que exigimos garantías inmediatas para que se proteja la vida y la libertad de la Fiscal Luisa Ortega Díaz, quien con valor se ha enfrentado a las pretensiones totalitarias del régimen, y está por ello en inminente peligro.

7. El rompimiento de la democracia venezolana puede generar una válvula de escape dirigida a la Nación Colombiana poniendo en peligro la integridad de todos los connacionales, por lo anterior pedimos al Gobierno Colombianos estar en posición de alerta de seguridad en las

Fronteras colombianas con el país vecino y hermano Venezuela.

8. Pedimos mantener las fronteras abiertas para atención de la diáspora venezolana venida a Colombia y prestar servicios necesarios que garanticen la vida, la salud y la protección a la familia de manera integral.

9. Exhortamos de manera respetuosa al Ministerio de hacienda, al Ministerio de Defensa, a la Cancillería y todos los órganos Nacionales de carácter social a estar atentos a prestar servicios para garantizar los Derechos humanos y de carácter internacional. Para ello pedimos al Gobierno nacional, solicitar ayuda y pronta colaboración en unión con nuestro Estado para ejercer un plan de contingencia ante la situación de facto que vive Venezuela.

Y, en concreto frente a este congreso de la República, les solicitamos a los señores Presidentes de Senado, doctor Efraín Cepeda Saravia y de Cámara de representantes Rodrigo Lara Restrepo, que se conforme una Comisión del Congreso para la Crisis en Venezuela, integrada por un vocero de cada una de las bancadas, que se convierta en órgano permanente de gestión, consulta y seguimiento tanto a la restitución de la lacerada democracia del vecino país, como las acciones que se desarrollen dentro de Colombia para atender la emergencia humanitaria de nuestros hermanos venezolanos.

Instamos también a nuestros representantes en el Parlamento Andino, Parlamento latino, Unasur y la unión Interparlamentaria (UIP) a que no solo se pronuncien sino que hagan causa común por la democracia de todo el continente.

*Juan Manuel Corzo Román, Efraín José Cepeda Sarabia, Nadia Georgette Blel Scaff, Hernán Francisco Andrade Serrano, Nora María García Burgos, Nidia Marcela Osorio Salgado, Juan Samy Merheg Marín, Olga Lucía Suárez Mira, siguen firmas ilegibles...*

26. VII. 2017

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

Palabras de la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, quien da lectura a una constancia:**

Gracias Presidente, quiero iniciar rechazando la ilegítima Asamblea Constituyente de Venezuela y advirtiendo, Colombia comparte 2.200 kilómetros de frontera, 40 Municipios Colombianos son de frontera, 1.300.000 colombianos viven en la frontera, lo cual nos exige preocuparnos de lo que pasa en el vecino país en Venezuela. Por eso invito de manera urgente, al Gobierno nacional para que no



desconozca que dejar a Maduro en Venezuela, es mantener atornillado al menos otros 50 años más como en Cuba, el régimen Castro-Chavista. Y pido porque en el día de ayer estuve en el puente internacional Simón Bolívar, dialogando con cerca de un grupo de 7.000 venezolanos que pasaron ayer la frontera en 4 horas, dialogando con los órganos de control, preocupados porque no hay hoy una política del Gobierno de Juan Manuel Santos, para atender a esos colombianos que han pasado la frontera.

Por eso le pido al Gobierno nacional que vaya y gobierne desde Cúcuta o desde Arauca que plantee un programa serio de atención en salud, en educación y atención para oportunidades laborales para ese grupo de venezolanos que llora por la situación en la que se encuentran en nuestro país, para que sea firme diplomáticamente el Gobierno colombiano, y ojalá retire, no solo al embajador sino absolutamente a todos los funcionarios que hay en el vecino país, y que gestione ante los organismos internacionales para que Venezuela los saque de los organismos internacionales. Igualmente me parece fundamental que se expida la visa humanitaria que el partido Centro Democrático le ha solicitado al Gobierno, de tal manera que facilite que los venezolanos que llenen requisitos, puedan trabajar en Colombia.

Agradezco a la iglesia que ha sido generosa y a los ciudadanos de Cúcuta y de varios Municipios de la frontera, que han sido generosos con los venezolanos que han pasado. Pero exigimos a las autoridades locales, exigimos al Gobierno nacional que esto va para largo y, esto no puede ser un tema simplemente de generosidad, tiene que ser un tema de una política clara de atención a estos 1.350.000 colombianos que han pasado y, que de manera específica en Cúcuta en una semana tenemos cerca de 25.000, 36.000 personas.

Yo quiero estos últimos dos minutos para pasar un video de lo que fue el día de ayer, testimonios de familias venezolanas, que lloran, porque primero vinieron buscando oportunidades y segundo no han podido encontrar esa mano que les dé alguna claridad sobre el tema, por eso señor Presidente pido que pongamos un video de un minuto, que fue el testimonio en el día de ayer en el puente internacional Simón Bolívar de Venezuela.

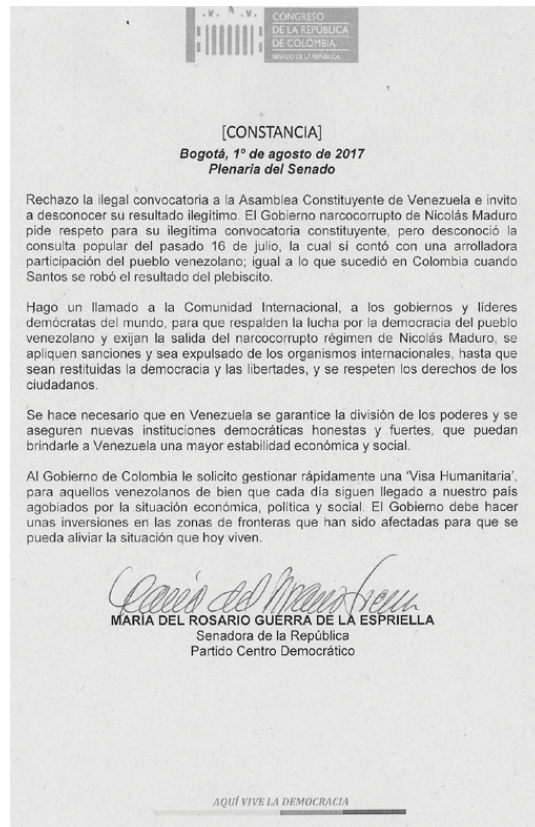
#### **Rueda video**

**(Sin sonido)**

#### **Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Presidente para cerrar y darle la palabra al Senador Duque, decir, hay un mensaje claro, si Colombia no se para firme frente a lo que se está viviendo en Venezuela, nosotros podemos tener esa misma situación de hambre y de pobreza, y un gran riesgo para la seguridad nacional de

tener a Maduro atornillado como un régimen narco-corrupto en Venezuela, gracias Presidente.



La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Iván Duque Márquez, como vocero del Partido Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande.

Palabras del honorable Senador Iván Duque Márquez.

#### **Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Iván Duque Márquez:**

Muchas gracias señor Presidente, quiero ser enfático en que lo que está ocurriendo en Venezuela es la crónica de una tragedia anunciada, estamos viendo un régimen oprobioso y un sátrapa; aplicar todas las medidas que le son convenientes para callar la voz de un pueblo y quiero recordar aquella frase de Alberto Lleras, cuando decía que la libertad y la democracia, se tenían que defender con la frente en alto y hasta la quietud yerta si es necesario. Nosotros no podemos seguir siendo indiferentes, esa dictadura de Venezuela tiene que caer y tiene que ser denunciada, y celebro que 76 miembros de este Senado, hayan acompañado la denuncia, que llevamos contra Nicolás Maduro ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, la cual también fue acompañada con más de 50 firmas de parlamentario de Chile.

Porqué se hizo esa denuncia apreciados Senadores, porque no podemos seguir viendo el silencio de los jefes de Estado en América Latina,



quedándose en los salones multilaterales sin aplicar medidas efectivas, es evidente que aquí hay crímenes sistemáticos, que hacen parte de la configuración del artículo 7 de la Corte Penal Internacional en el Estatuto de Roma, como la desaparición forzada, como los arrestos irregulares, como los homicidios como las persecuciones de grupos poblacionales con identidad propia, e inclusive una configuración de lo que podría ser el crimen de apartheid. Eso que han hecho los parlamentarios de Colombia y de Chile, ha sido validado por el Secretario General de la OEA Luis Almagro cuando ya ha hablado, de crímenes sistemáticos y ha pedido la asesoría del Ex fiscal de la Corte Penal Internacional Luis Moreno Campo, para que también se pueda presentar una denuncia por parte de la organización de Estados Americanos.

Hoy más que nunca tenemos que darnos cuenta que esas agresiones de la dictadura de Venezuela que han eliminado la libertad de prensa, la libertad de expresión, el libre desarrollo de la empresa, la aniquilación de las Instituciones Independientes, también ha tenido agresiones protuberantes con Colombia que están permaneciendo en la impunidad, porque, muchas de las armas que llegaron a las Farc y al ELN, vinieron triangulados con el auspicio de ese régimen, muchas de las municiones y además hay un grave Cordón de narcotráfico que va en el corredor del Catatumbo, hacia los bolsillos de los miembros del cartel de los soles. Hoy a mí me preocupa, que nosotros tengamos una diplomacia que sigue siendo meliflua, que después de un debate que se hizo en este Senado no tengamos una respuesta concreta, y yo sí les pido señores Senadores que reflexionemos sobre si Colombia debe permanecer en Unasur, mientras sigue siendo esa institución una especie de cómplice silencioso de la dictadura de Venezuela; porque ha sido incapaz de llamar las cosas por su nombre y no ha sido capaz denominar dictadura lo que hay en ese país.

Hoy creo que la voz del Gobierno colombiano tiene que unirse con los de Chile, con los de Perú y con los de Argentina para retirarse de Unasur, hasta que se restablezca la democracia en Venezuela, de lo contrario estaremos validando esa ignominia. También creo necesario que se lleven las denuncias al Consejo de seguridad de las Naciones Unidas, pero hay que buscar que las denuncias que han hecho y que hemos hecho los miembros del Senado de Colombia y los miembros del parlamento de Chile, sea apoyado también por otros jefes de estado de América Latina. Esa dictadura oprobiosa de Nicolás Maduro, tiene que ser enfrentada con gallardía y lo peor que nos puede pasar, es que la cancillería Colombiana siga adormecida con las amenazas que ha planteado Maduro, sobre el proceso de paz, que diga toda la verdad pero sobre todo que entienda el dictador, que el pueblo de Colombia estará firme para que se restablezca el orden constitucional y la plena

defensa de los derechos humanos en ese país, muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz, como vocero del Partido de la U.

Palabras del honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador William Jimmy Chamorro Cruz:**

Muchas gracias Presidente, muchas gracias Senador Manuel Guillermo Mora, quisiera aquí resaltar algunos puntos específicos, que tiene que ver con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la votación que se llevó a cabo ahora este fin de semana, y la conformación de la misma y finalmente lo que se deriva de las decisiones que tome esta Constituyente. Colombia a través de su Jefe de Estado ha manifestado, que no reconoce ni la convocatoria, ni los resultados de la misma. Así como tampoco lo que de ahí se determine y, aquí queremos dejar estas constancias, en el sentido que al desconocer esto al igual que diferentes países de América Latina y 40 países en total del mundo, quiero decir que no reconocemos y en eso apoyo totalmente la postura de Colombia en este tema. Lo que ahí se determine como por ejemplo las normas constitucionales que eventualmente de ahí entonces vengan como resultado en otras palabras una Constitución.

Si allí se determina por ejemplo la revocatoria o el cierre de la Asamblea Nacional, o el poder legislativo, quiero decir de que Colombia no lo apoya, al igual que el manejo de relaciones exteriores de Venezuela, a Colombia no lo va a apoyar; porque lo desconoce, al igual que todo lo que allí se determine, en otras palabras, Colombia en ese sentido desconoce, por ende lo que tiene que ver el poder Constituyente de esta Asamblea que ha sido convocada de manera espuria.

En segundo lugar, apoyamos a venezolanos y venezolanas, quienes están viviendo el peor momento de toda la historia, se están cometiendo crímenes de lesa humanidad, claramente y en ese orden de ideas si bien, respetamos la libre determinación de los pueblos, queda claro que violación grave al derecho internacional humanitario, a los derechos humanos, no es algo que concierne, únicamente a los nacionales de un país, sino a la comunidad en su conjunto, la comunidad internacional en su conjunto y, en eso tenemos nosotros múltiples tratados, al igual que estamos amparados en el derecho consuetudinario de los pueblos el *ius cogens* que quiere decir que sin necesidad de que los estados lo aprueben es de obligatorio cumplimiento, por parte de los mismos. Un crimen de lesa humanidad que se comete en Venezuela es algo lo cual conmueve a la comunidad internacional y conmueve a los pobladores del mundo, incluyendo Colombia y en ese orden de ideas hemos apoyado el cual

estos crímenes sean de conocimiento ante la Corte Penal Internacional.

Apoyo entonces la postura de quienes me han antecedido en el uso de la palabra, frente a este tema, nuestra solidaridad con el pueblo de Venezuela, a quienes les hemos abierto las puertas y les seguiremos abriendo las puertas a aquel pueblo que noblemente, nos ha abierto las puertas hace 30 o 40 años a cientos de miles de colombianos, que en el pasado buscaron oportunidades de trabajo, oportunidades de poder salir adelante, que allá han venido llevando a cabo a los largo de décadas, su proyecto de vida y el de sus familias.

Colombia seguirá abriendo la frontera, no podemos cerrarla, la seguiremos abriendo, pero necesitamos el apoyo de la comunidad internacional en este tema; son acciones efectivas las cuales se han tomado y que se tiene que seguir tomando, no solamente a nivel regional, a nivel de nuestro organismo como lo es la OEA, sino también a nivel internacional.

No comparto que esto se lleve al consejo de seguridad de naciones unidas puesto, que más allá del debate en ese órgano determinante de Naciones Unidas conformado por 15 países, 5 países permanentes por cierto, que vela por la paz y la seguridad internacional, pues naturalmente habrá un debate, pero sabemos que hay países que van a usar y que tienen la capacidad de veto como por ejemplo, Rusia que ya se manifestó al respecto respaldando a Venezuela y que lo va a hacer obviamente al interior del Consejo de seguridad, seguimos tomando entonces medidas en este sentido, como las que aquí han anunciado tanto el Partido Conservador como el Centro Democrático muchas gracias Presidente y pues obviamente este será complementado por nuestro Senador de la frontera, el doctor Manuel Guillermo Mora.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo.

Palabras del honorable Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo, quien presenta una proposición:**

Gracias señor Presidente, saludo a todos los colegas, al país, yo quiero hoy tal como lo han hecho nuestros colegas, Jimmy Chamorro, Senador Corzo, todos y cada uno de los partidos, nuestra solidaridad y lo que estamos viviendo en la zona de frontera, doctor Iván a todos la verdad en el día de hoy estuvo la señora Canciller, El señor Gobernador William Villamizar, los Alcaldes de la frontera y lo que estamos viviendo es un momento muy difícil, de mucha solidaridad, tema humanitario en donde a raíz de los problemas políticos y los problemas que está viviendo Venezuela y, tantos colombianos que Vivian allí

, tantos hijos de colombianos, hoy regresan a Cúcuta, a Villa Rosario, a Los Patios a su área metropolitana, Arauca, a la Guajira buscando una oportunidad. Yo quiero expresar las palabras de todos, el agradecimiento y la solidaridad que ha tenido el pueblo colombiano con la hermana República de Venezuela.

Ustedes ven en las calles de Cúcuta un desempleo del 18.3% y hoy siguen llegando colombianos que enviaban los recursos o las remesas a sus familias a sus hijos, a sus hermanos, y hoy han tenido que regresar a su patria a Colombia a buscar un empleo, en donde ya no hay empleo no hay oportunidades y tienen que esta familias que Vivian de lo que le enviaban sus hijos, tener que ir a rebuscarse, vamos a los parques nos vemos en los semáforos, buscando una alternativa y qué bueno ver la solidaridad de los cucuteños, de la gente de frontera Norte santandereanos, dándoles el alimento de la diócesis de Cúcuta, buscando y llevándoles mercados, buscando y llevando el alimento, la comida, es una situación bastante difícil que está viviendo nuestra frontera. Vemos el aeropuerto en las horas de la noche, la gente durmiendo allí en los pasillos, en las salas de espera, buscando llegar al interior del país o salir hacia Ecuador o Perú como una alternativa.

Yo hoy quiero llamar a la plenaria y al país entero, el Gobierno nacional el Presidente Santos lo había manifestado hace un tiempo que nos teníamos que preparar para este éxodo de venezolanos y de colombianos que volvían a nuestra patria, queremos incluso, la frontera se abra, somos gente de frontera, muchas veces íbamos y siempre íbamos a Venezuela y tenemos las mejores relaciones, hoy nuestro pueblo colombiano y venezolano que es uno solo, necesita la solidaridad de nuestro pueblo de Colombia, de nuestras gentes. Por eso quiero hoy reiterar y pedirle a usted señor Presidente del Senado y a la junta Directiva, precisamente y a los colegas, que un debate que he venido pidiéndole al Gobierno nacional y a los colegas, que venga todo el Gobierno nacional, y hoy quiero dejar una proposición, en donde le pedimos que se cite la plenaria del Senado de la República, al Ministro de Hacienda, a la señora Ministra de Comercio, a la señora Ministra de Relaciones exteriores, a la Ministra de Educación, al Director del DPS y del Sena y del ICBF de migración Colombia y la unidad de riesgos, para entre todos buscar acciones para atender la crisis humanitaria en la zona de frontera, colombo-venezolana en la reactivación económica.

Pido el apoyo del Congreso de la República para hacer este debate hoy con este gran desempleo del 18.3% , hoy el problema de la falta de empleo en la ciudad es muy grande, la falta de empleo en toda la zona de frontera es muy grande, por eso señor Presidente, quiero después de mi intervención, someter a consideración esta proposición por pedirles en el tema de la salud,

al Ministro de Salud, que también lo citamos, se debe más de 3.000 millones de pesos al Hospital Erasmo Meoz, y a los hospitales que están atendiendo a los colombianos y venezolanos que hoy en Venezuela no tienen ni alimento, ni tienen médicos, vemos incluso médicos en Cúcuta vendiendo libros, médicos venezolanos que no tienen si no que buscar el sustento vendiendo hasta libros. Es una situación verdaderamente difícil la que estamos viviendo en la ciudad de Cúcuta y el área metropolitana de Arauca y en La Guajira, lo cual llamamos a que busquemos unas acciones contundentes, unas acciones de inversión social, unas acciones de emergencia económica, que permitan en la educación, en el ICBF, el trabajo hacia la juventud, los niños que está atendiendo el ICBF; porque las personas están muriendo en Venezuela y no tienen cómo trasladarse.

Vemos la central de transporte en la ciudad de Cúcuta llena buscando una salida para venir al interior del país, para venir a buscar una alternativa en Barranquilla, en la costa, en todas partes, pero muchos de ellos se quedan en nuestra zona de frontera, pero queremos que efectivamente tengamos una política de choque y es lo que estoy pidiéndole hoy al Congreso de la República la posibilidad de generar empleo, generar líneas de crédito para que las empresas, puedan tener la posibilidad de contratar tantas personas que están llegando a nuestra ciudad y a nuestra frontera. Por eso en este momento nuestro llamado es a todos los colegas a la solidaridad y desde ya, además reiterarles nuestro agradecimiento a todo el pueblo colombiano, que ustedes vieran en cada restaurante que viene un niño a pedir que les den alimentos, todos los cucuteños van y les brindan cualquier alimento cualquier sustento, incluso lo llevan a la parada, los llevan a cenar en los hogares de paso, buscando una alternativa para tantos niños, esas madres embarazadas, esas personas que no tienen cómo llevarle el alimento a su familia, que incluso se les mueren en Venezuela, porque no tienen la salud, no tienen una oportunidad por eso gracias Presidente por darnos la oportunidad.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición presentada por el honorable Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

### ROPOSICIÓN NÚMERO 18

Cítese en la plenaria del honorable Senado de la República, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*; a la señora Ministra de Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez*; a la señora Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*; a la Ministra de Educación, doctora *Yaneth Giha Tovar*; al señor Ministro de Salud, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*, al Director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), doctor, *Nemesio Roys Garzón*; a la Directora del Servicio Nacional de

Aprendizaje (Sena), doctora, *María Elena Nieto*; al señor Presidente de Bancoldex, doctor *Luis Fernando Castro Vergara*, al Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), doctor *Juan Carlos López*, al Director de Migración Colombia, doctor *Christian Krüger Sarmiento*, al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGR), doctor *Carlos Iván Márquez* e Invítese al señor Defensor del Pueblo, doctor *Carlos Alfonso Negret*, para un debate sobre “Acciones para atender la crisis humanitaria en la zona de frontera colombo-venezolana y la reactivación económica”.

Invítese a los representantes de los gremios económicos y sociales de la región.

### CUESTIONARIO PARA EL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera, ¿cuál ha sido el comportamiento de la balanza comercial de los departamentos fronterizos de Norte de Santander, Arauca y La Guajira en los últimos 5 años? Elabore un balance de los cambios en las relaciones comerciales desde el cierre de la frontera, ¿qué sectores se han beneficiado y cuáles afectado en los departamentos limítrofes?

2. ¿Cuál ha sido el comportamiento del PIB de los departamentos fronterizos de Norte de Santander, Arauca, La Guajira desde el cierre de la frontera?

3. ¿Qué medidas ha realizado el Gobierno nacional para contrarrestar la crisis humanitaria, económica y social de la zona de frontera colombo-venezolana con el vecino país de Venezuela? ¿Qué acciones está efectuando el Ministerio que genere oportunidades para la gente de frontera?

4. ¿Cuál es la visión que tiene su Ministerio de la situación de frontera en el país y qué política ha diseñado para mitigar el impacto económico de la crisis en frontera?

5. ¿Qué medidas en materia económica ha realizado y tienen para apoyar los empresarios y comerciantes de la zona de frontera?

6. ¿Qué inversiones está realizando el Gobierno nacional para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona de frontera, ante la problemática presentada?

7. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para disminuir los índices de desempleo en la zona de frontera, dando cumplimiento en lo estipulado en el Plan de Desarrollo? ¿Cómo equiparar el índice de desempleo de Cúcuta al nacional?

8. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para hacer más competitiva la zona de frontera?

9. ¿Cómo impulsar las unidades productivas para beneficiar a los colombianos que están

llegando del vecino país y a la gente de la zona de frontera? ¿De qué forma se está fomentando la creación de pequeñas y medianas empresas?

10. ¿Qué medidas estructurales viene realizando o tiene previsto realizar para reactivar la economía de la zona de frontera?

11. ¿De qué forma contribuyó la eliminación del IVA a la reactivación de la zona de frontera?

12. ¿Qué inversiones en educación, salud, infraestructura está realizando el Gobierno nacional para apoyar la zona de frontera?

13. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo? ¿Qué medidas continúan vigentes?

14. En la regionalización del presupuesto ¿qué inversiones se han realizado para las regiones fronterizas y cuáles tienen previsto para el 2018 de acuerdo con el proyecto de ley de presupuesto actual?

15. ¿Qué acciones en materia de proyectos productivos, créditos, generación de empleo y ayuda humanitaria ha realizado y va a realizar el Gobierno nacional para atender la crisis humanitaria y lograr la reactivación económica en la zona de frontera?

#### **CUESTIONARIO PARA EL SEÑOR MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de su sector zona de frontera.

2. ¿Qué medidas ha realizado el Gobierno nacional para contrarrestar la crisis de la zona de frontera con el vecino país de Venezuela? ¿Qué acciones está efectuando el Ministerio genere oportunidades para la gente de frontera?

3. ¿Cuál es la visión que tiene su Ministerio de la situación de frontera en el país y qué política ha diseñado para mitigar el impacto de la crisis en frontera?

4. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para disminuir los índices de desempleo en la zona de frontera, dando cumplimiento en lo estipulado en el Plan de Desarrollo? ¿Cómo equiparar el índice de desempleo de Cúcuta al nacional?

5. ¿Cuál ha sido la política del Ministerio de Minas para evitar el desabastecimiento de combustible en las zonas de frontera? ¿Qué va a pasar con los cupos de combustible?

6. ¿Qué acciones viene desarrollando el Ministerio de Minas para apoyar al sector minero en la Zona de frontera?

7. ¿Cuál es la política en materia de gas domiciliario en la zona de frontera? ¿Qué proyectos en materia de gas va a realizar?

8. ¿Qué inversiones en el sector hidrocarburos va a realizar para fortalecer el empleo en los departamentos fronterizos?

9. ¿Cuál es la política en materia de energía eléctrica y precios de la energía en las zonas de frontera, siendo fundamental para promover el desarrollo de la región?

10. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para hacer más competitiva la zona de frontera?

11. ¿Qué medidas estructurales viene realizando y tiene previsto realizar para reactivar la economía de la zona de frontera?

12. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo?

#### **CUESTIONARIO PARA LA SEÑORA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.

2. ¿Qué medidas ha realizado el Gobierno nacional para contrarrestar la crisis de la zona de frontera con el vecino país de Venezuela? ¿Qué acciones está efectuando el Ministerio que genere oportunidades para la gente de frontera?

3. ¿Cuál es la visión que tiene su Ministerio de la situación de frontera en el país y qué política ha diseñado para mitigar el impacto de la crisis en frontera?

4. ¿De qué forma el Gobierno nacional está apoyando a los empresarios para fomentar la comercialización y consumo de productos nacionales? Ante la situación actual fronteriza, ¿de qué forma el Gobierno nacional va a contribuir a diversificar la oferta exportadora con el fin de que los empresarios colombianos puedan comercializar con otros países?

5. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para disminuir los índices de desempleo en la zona de frontera, dando cumplimiento en lo estipulado en el Plan de Desarrollo? ¿Cómo equiparar el índice de desempleo de Cúcuta al nacional?

6. ¿Cómo impulsar las unidades productivas para beneficiar a los colombianos que están llegando del vecino país y a la gente de la zona de frontera? ¿De qué forma se está fomentando la creación de pequeñas y medianas empresas?

7. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para hacer más competitiva la zona de frontera?

8. ¿Qué medidas estructurales viene realizando y tiene previsto realizar para reactivar la economía de la zona de frontera?

9. ¿Qué acciones están realizando para promover la formalización empresarial y la reactivación económica de la frontera?

10. ¿De qué forma va a incentivar la consolidación del sector industrial en la zona de frontera para generar empleo?



11. ¿Qué acciones está haciendo el Gobierno nacional para apoyar el comercio local, regional y el comercio binacional?

12. ¿Cómo está apoyando la reactivación del sector del turismo en la región?

**CUESTIONARIO PARA LA SEÑORA MINISTRADERELEACIONESEXTERIORES - CANCELLER DE COLOMBIA**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.

2. ¿Qué medidas ha realizado el Gobierno nacional para contrarrestar la crisis de la zona de frontera con el vecino país de Venezuela? ¿Qué acciones está efectuando el Ministerio que genere oportunidades para la gente de frontera?

3. ¿Cuál es la visión que tiene su Ministerio de la situación de frontera en el país y qué política ha diseñado para mitigar el impacto de la crisis en frontera?

4. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para disminuir los índices de desempleo en la zona de frontera, dando cumplimiento en lo estipulado en el Plan de Desarrollo? ¿Cómo equiparar el índice de desempleo de Cúcuta al nacional?

5. ¿Qué acciones está realizando el Gobierno nacional para hacer más competitiva la zona de frontera?

6. ¿Qué medidas estructurales viene realizando y tiene previsto realizar para reactivar la economía de la zona de frontera?

7. ¿Cómo ha sido el proceso con el Gobierno Venezolano para la reapertura de la Frontera?

8. ¿Qué medidas está realizando para apoyar a los colombianos que llegaron a Colombia a raíz del cierre?

9. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo?

10. ¿Cuál es la posición del Ministerio acerca de las mesas de trabajo para una futura apertura de la Frontera?

**CUESTIONARIO PARA EL SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.

2. ¿Qué medidas ha realizado el Gobierno nacional para contrarrestar la crisis de la zona de frontera con el vecino país de Venezuela? ¿Qué acciones está efectuando el Ministerio que genere oportunidades para la gente de frontera?

3. ¿Cómo está contribuyendo a mejorar las condiciones de los transportadores afectados por el cierre fronterizo?

4. ¿Qué acciones está realizando el Ministerio para garantizar el transporte de carbón que se produce en la zona?

5. ¿Qué medidas estructurales viene realizando y tiene previsto realizar para reactivar la economía de la zona de frontera?

6. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo?

7. ¿Cuál es la posición del Ministerio acerca de las mesas de trabajo para una futura apertura de la frontera?

**CUESTIONARIO PARA EL SEÑOR DIRECTOR DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.

2. ¿Qué medidas en materia tributaria tienen los empresarios y comerciantes de la zona de frontera?

3. ¿De qué forma contribuyó la eliminación del IVA a la reactivación de la zona de frontera?

4. ¿Qué acciones está realizando la DIAN para incentivar y apoyar los empresarios de la región fronteriza?

5. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo?

6. ¿Cuál es la posición de la DIAN acerca de las mesas de trabajo para una futura apertura de la frontera?

**CUESTIONARIO PARA LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.

2. ¿Qué acciones a corto, mediano y largo plazo está implementando el DPS para atender la zona de fronteriza y para mejorar la calidad de vida de la gente de frontera y de los colombianos afectados por la crisis que están llegando de Venezuela?

3. ¿Cómo ampliar los programas sociales para la gente de frontera? ¿Cuál ha sido la labor del Departamento para la Prosperidad Social (DPS)? ¿Cómo ampliar la cobertura de los programas de familias en acción, jóvenes en acción y demás para los colombianos que llegan del vecino país en busca de oportunidades y para la gente de frontera?

4. ¿Qué medidas en materia de empleo y programas sociales está realizando en la zona de frontera?

5. ¿Cuál fue el impacto de las medidas tomadas con la expedición de los decretos de emergencia ante el cierre fronterizo?

6. ¿Cuál es la posición del DPS acerca de las mesas de trabajo para una futura apertura de la frontera?

### **CUESTIONARIO PARA EL DIRECTOR DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)**

1. Elabore un diagnóstico de la situación de zona de frontera.
2. ¿Qué acciones está realizando Sena para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona de frontera, ante la problemática presentada?
3. ¿Cómo se ha dado la oferta de formación para el trabajo en la región?
4. ¿De qué forma el Gobierno nacional apoya el plan de reconversión laboral para los pimpineros?
5. ¿De qué forma el Gobierno nacional está realizando acciones para generar empleo en la región? ¿En qué consisten las estrategias en materia de educación para el trabajo y empleo para los compatriotas que regresando de Venezuela y para los habitantes de la zona de frontera?
6. ¿De qué forma el Sena ha generado acciones para generar empleo en la región? ¿Cómo fortalecer el programa del Primer Empleo?

### **CUESTIONARIO PARA EL SEÑOR PRESIDENTE DE BANCOLDX**

1. ¿Con qué líneas especiales cuenta Bancoldex para atender a los empresarios de la zona frontera?
2. ¿Cómo apoyar a los empresarios afectados por la crisis económica de la región que no han podido cancelar sus obligaciones tributarias con la DIAN? ¿De qué forma Bancoldex los puede apoyar?

### **CUESTIONARIO PARA LA SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN**

1. ¿Qué inversiones viene realizando el Ministerio en la zona de frontera colombo-venezolana?
2. ¿Qué acciones está realizando ante la llegada de niños y niñas colombianos y venezolanos que quieren continuar sus estudios en Colombia?

*Manuel Guillermo Mora Jaramillo.*

01. VIII. 2017

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, como vocero del Partido Opción Ciudadana.

Palabras del honorable senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado:**

Gracias Presidente mi cordial y respetuoso saludo a usted y a todos los compañeros Senadores, también nosotros en nombre de nuestro Partido Opción Ciudadana, queremos también dejar esa constancia y esa posición,

no solo en rechazo a la difícil situación que vive nuestro hermano país de Venezuela, y que también desconocemos y rechazamos la forma tan antidemocrática, como se llevó a cabo este domingo 30 de julio con la elección de una Asamblea Constituyente en nuestro país hermano de Venezuela. Decir que hubo expresión democrática con una abstención del 59% de la población venezolana, como respuesta al contexto social de rechazo de manifestaciones diarias, que han dejado estos tres meses 121 muertos y aproximadamente 2.000 heridos, es una gran mentira es una Asamblea Constituyente ilegítima, en la cual no solo el Gobierno nacional sino hoy el Congreso de la República también fijamos esta posición.

Por eso nos unimos a estas voces de protesta, que todas las diferentes Bancadas han venido expresando por las constantes violaciones sistemáticas de derechos humanos, sobre nuestros hermanos de Venezuela quienes han tenido que migrar de la tierra que los vio nacer y crecer por temor al régimen dictatorial de su Gobierno, que suman casi cerca de los 50.000 compatriotas venezolanos a diario que pasan por nuestras fronteras y, que ingresan a buscar un refugio en nuestro país, o que buscan tránsito para llegar a otros países de nuestro hemisferio.

Le manifestamos al pueblo de Venezuela toda nuestra solidaridad, que no está solo, que a nivel internacional cuenta con el respaldo de la mayoría de los países americanos, hoy las cifras hablan de que han llegado cerca de 300.000 a 350.000 compatriotas, en las últimas semanas provenientes de este hermano país, pero también hoy quiero dejar esa reflexión no solo hacer llamado al Gobierno nacional, ninguno de los departamentos fronterizos ni los departamentos del interior del país están preparados para ese éxodo masivo de nuestros compatriotas, que llegan de Venezuela, cómo el país va a enfrentar esa política migratoria, que desafortunadamente no solo acrecienta la difícil crisis y la situación social, económica y humanitaria, que hoy desafortunadamente agobia a muchos departamentos, no solo fronterizos de la Costa y que hoy también se ven el capital de nuestro país y de otros departamentos.

Yo sí hoy hago ese llamado Presidente porque el Gobierno nacional tiene que ponerse la mano en el corazón y sobre todo buscar unas alternativas prioritarias y unas soluciones no solo para acoger y recibir a estos compatriotas, sino que también podamos disminuir los altos riesgos de esas posibles flagelos, que se pueden conllevar con la llegada de nuestros hermanos, hay que ser solidarios y lo expresamos, pero aquí el Gobierno nacional, el Congreso de la República también tiene que ser solidario con unas políticas que sean flexibles para atenderlos, y recibirlos y sobre todo que no se nos convierta desafortunadamente en cifras de situaciones

sociales y económicas que se puedan acrecentar, y perjudiquen toda nuestra sociedad, por eso solidarios con nuestros compatriotas y sobre todo fijando esa posición en nombre de nuestro partido.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Antonio José Correa Jiménez, como vocero del Partido Opción Ciudadana.

Palabras del honorable Senador Antonio José Correa Jiménez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio José Correa Jiménez:**

Muchísimas gracias señor Presidente, la situación del pueblo venezolano donde por imágenes en televisión, vemos el maltrato a la dignidad humana y la muerte constante, representada en los miles de jóvenes que han perdido su vida, por el solo hecho de atreverse a protestarle a un dictador como lo es el señor Maduro y a otro loco narco terrorista dictador como lo es el señor Diosdado Cabello. Nosotros no necesitamos ver un maltrato mayor a lo que día a día vemos, con la población juvenil venezolana con el violinista, con las mujeres, con los medios de comunicación maltratados en el momento de la información y, la constituyente de este domingo fue la tapa, ha sido el peor escenario dentro de la dictadura, para engañar de una manera, creyendo que el mundo entero cree las imbecilidades reflejadas desde las jefaturas de prensa del hermano país, perdón desde la jefatura de prensa del dictador de turno. Es muy importante que la cancillería haga mucho más fuerte la reacción, a ante el maltrato que hoy se viene dando a nuestro país, peor sin caer en el juego de la guerra en que nos quiere llevar los señores que tienen pocas neuronas para pensar, y poca materia gris, para saber liderar y salir del problema en el cual hoy se encuentra.

Que este endurecimiento no sea motivo para que estos señores monten un conflicto binacional como es el mecanismo para distraer la atención y lanzar cortinas de humo inmiscuirnos dentro de los que ellos quieren, un conflicto binacional en guerra, pero si nosotros desde este Congreso queremos colaborar de una manera propositiva, no podemos olvidar las estadísticas señores, son según la Asociación de venezolanos en Colombia, son 1.500.000 venezolanos que se encuentran, cifras no acordes con las que nos han pasado en reciente debate en el mes de mayo, ni migración, ni la Cancillería, ni mucho menos las autoridades competentes que nos deben reflejar, las verdaderas estadísticas

Y ese 1.500.000 ha cabalgado y seguramente terminaremos a tal y como va el conflicto en 3 millones de venezolanos viniéndose a los departamentos de frontera, senador Mora, como usted lo decía. Colombia es entre 98

países de lejos el que más recibe venezolanos, seguido de lejos por Estados Unidos y España. Mis queridos Senadores, la asociación de trabajadoras sexuales, afirman que hay 4.500 mujeres venezolanas, que ejercen esta actividad en Colombia, en los diferentes departamentos, no solo en los fronterizos y resulta que legalmente hay una ocupación de venezolanos con cédula de extranjería de solo 24.666, donde se distinguen ingenieros y afines en 3.695. Miren las estadísticas.

Por supuesto, el empleo y la formalidad, es que nosotros no debemos estar pendientes de las reacciones y no prepararnos si queremos ser solidarios con el pueblo venezolano, que hoy se encuentra sufriendo, el departamento fronterizo como el Cesar, la formalidad está en el 25.6%, La Guajira en el 16.9%, Norte de Santander, Senador Mora, 23.5%. Señores, es el momento de que esa formalidad, donde vamos a tener miles de venezolanos que llegan a la frontera, descienda e incorporen y, se busque la forma de que esto no se convierta en un caldo de cultivo en la informalidad y, el desempleo que puede verse mayor reflejado, y recordemos que las cifras según el Ministerio del Trabajo, honorable Senador Serpa, son de 13.270.000 colombianos en la informalidad. Es un reto importante para el Ministerio del Trabajo que estas cifras no cabalguen, y he ahí la importancia de este Congreso.

Educación, a 2015 estaban matriculados 4.323 extranjeros en Colombia, es importante que en esas ciudades de frontera exista mayor cobertura educativa, y eso nosotros desde este Congreso lo podemos auspiciar con el Presupuesto General de la Nación; y calcular de acuerdo a los que hoy queremos ayudar realmente a los hermanos venezolanos, que se vienen víctimas, no porque quieran venir sino víctimas del desplazamiento forzado de un dictador. Recordemos que en el 2010 llegaron los ricos de Venezuela, que se vinieron con la primera, el primer desplazamiento forzado, en el 2012 los de clase media y ahora están llegando los más pobres de Venezuela.

En materia de salud muy a pesar de que hoy existe un decreto, que incorporó 10 mil millones de pesos para recobrar las atenciones de venezolanos en las ciudades de frontera, sabemos que esto es insuficiente y se necesita porque ante la problemática de muchas venezolanas que quieren dar a luz, porque allá no existen insumos para poder ser atendido un recién nacido dignamente, se necesita una mayor capacidad de respuesta, por parte de nuestros hospitales en la situaciones de frontera, en las cuales hoy se encuentra enmarcado, unas estadísticas que no queremos que se presenten de mortalidad materna, que impactaría grandemente a la salud pública binacional.

Señores, en materia laboral, hoy se debe reconocer que existe una problemática, los que estamos en la costa Caribe sabemos que lo que se nos presentan en los semáforos, son muchos venezolanos preparados que hoy no les toca más, sino que deambular, para conseguir el pan de cada día, dentro de lo que a bien se le pueda otorgar en este país.

Y por último quiero decir, que, en los años 70, muchos de los colombianos de la costa Caribe, Senador Cepeda, emigraron; usted tiene un municipio que representa el 70% de la población, que emigró hacia el país hermano de Venezuela, y se propiciaron condiciones donde muchos de los colombianos pudieron profesionalizar a sus hijos, muchos de los colombianos que se fueron a ese hermano país pudieron echar hacia adelante. Hoy lo mínimo que esperan, no el señor que está causando el desplazamiento, pero sí los hermanos venezolanos que hoy requieren la ayuda de este Congreso, no en pronunciamiento sino en auspicias condiciones un poco idóneas, para garantizarle algo de habitabilidad y de convivencia principalmente en las zonas de frontera en nuestro país. Muchísimas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio José Navarro Wolff, como vocero del Partido Verde.

Palabras del honorable Senador Antonio José Navarro Wolff.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio José Navarro Wolff:**

Muchas gracias. Una democracia tiene unas condiciones básicas que la identifican:

Primero. Separación de poderes entre las Ramas del Poder Público.

Segundo. Elecciones donde se aplica el dicho de que hay reglas ciertas para resultados inciertos.

Tercera. Que haya garantías para la oposición.

Hoy en Venezuela, ninguna de las tres condiciones está operando, no hay un poder más concentrado que el poder que tiene la Presidencia que sube y baja a funcionarios, deja funcionar o no entidades del poder público; las elecciones que acabamos de ver, fueron hechas a la medida del Partido de Gobierno y no participó sino el Partido del Gobierno y las elecciones de gobernadores que debían haberse hecho a finales del año pasado, no se han realizado y definitivamente no hay garantías para la oposición. En nuestro país hay un antecedente parecido de una elección donde no participó sino un Partido el Partido que fue del Gobierno que fue la elección presidencial de 1950, y lo que siguió después de eso, de esa elección donde no participó sino el Partido de

Gobierno fue una violencia que causó 300 mil muertos en 9 años.

No queremos que eso pase en Venezuela, queremos que, en Venezuela, se encuentre una salida pacífica, una salida democrática, no queremos la intervención tampoco de ninguna potencia internacional en Venezuela, eso está en manos del Gobierno y, desde aquí queremos mandarle un mensaje al presidente y al equipo de Gobierno de Venezuela, haya unas elecciones democráticas transparentes con observadores internacionales lo más pronto posible, empezando por elegir a los gobernadores que debían haber estado elegidos, desde finales del año pasado. De manera que, no más un remedo de democracia, démosle paso a una democracia real.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Iván Leónidas Name Vásquez, como vocero del Partido Verde.

Palabras del honorable Senador Iván Leónidas Name Vásquez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Iván Leónidas Name Vásquez:**

Gracias señor Presidente, en este minuterio legislativo en que estamos, pues tenemos que repartir el tiempo que nos conceden a las bancadas y aquí hoy hemos querido intervenir 3 de los 5 Senadores del Verde. Yo en primer lugar quiero enunciar nuestra preocupación, porque de pronto lo que estamos es sentenciando a un país a la guerra, yo pienso que en la medida en que se tomen posiciones en uno u otro bando, estamos viendo como inevitable que haya una guerra en Venezuela, lo que significaría una guerra en Sudamérica.

Yo quisiera antes que todo, decir que apelamos al Derecho Internacional a la inteligencia humana, que llamemos a Naciones Unidas, a todas las instancias posible o a Dios, pero que evitemos esta facilista actitud de una soga en el cuello definitivo de la Venezuela, que entraría a una guerra inevitable. Yo creo como lo decía el Senador Antonio Navarro, de mi partido que debemos tener todavía la fe o la esperanza de que Venezuela, pueda encontrar con la mediación internacional, una salida a su crisis porque de lo contrario, estariamos indefectiblemente siendo partícipes, de alguna forma, con la guerra inevitable que parece que algunos comprenden como salida.

En segundo lugar, señor Presidente, y para cumplir estrictamente con los 3 minutos, hacerle un llamamiento a nuestra Cancillería, en Venezuela se encuentran cientos de miles de colombianos, la ausencia de nuestro embajador, ahora no puede significar la ausencia de nuestro Estado frente a nuestros connacionales en Venezuela, por lo que le pedimos a la Cancillería que prepare de una manera decidida y dinámica,



todo operativo que pueda ser necesario para asistir a los connacionales que son muchos los que habitan la hermana República de Venezuela, que no tengamos como ausencia ahora, una actitud desprendida frente a la suerte de los connacionales, sería el segundo aspecto en el que yo quisiera resaltar esta breve intervención señor Presidente, muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández, como vocera del Partido Verde.

Palabras de la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández:**

Gracias Presidente. La ruptura de una democracia, las no garantías a la oposición, la violación sistemática de derechos humanos, el uso abusivo de la fuerza legítima del Estado, la represión tiene un nombre claro que no puede evadirse en esta discusión, dictadura; eso es lo que hay hoy en Venezuela y esa es la causa estructural política, de la grave crisis que hay en Venezuela. Claro que hay diferentes formas de violencia, todas condenables, formas de violencia de la oposición, formas de violencia de ciudadanos armados unos por el Gobierno, otros por la oposición, pero, aunque todas sean condenables, no pueden equipararse en igualdad de condiciones, como causa y reproductor de la crisis, es la ruptura democrática del Gobierno de Venezuela, el que impide que haya salidas institucionales y democráticas a esta crisis.

Si se manipulan las instituciones, si se anulan los poderes públicos, el control ciudadano, la independencia de poderes, si ante el temor de perder elecciones el Gobierno deja de hacer elecciones, viola las garantías de sus ciudadanos y la oposición entonces qué canales democráticos quedan. No creo, por supuesto, que la decisión y el futuro de Venezuela estén en manos distintas a las de sus ciudadanos, no se trata de avivar de manera irresponsable, ni a un Gobierno dictatorial, ni a un golpe de Estado para derribarlo, tiene que ser medios democráticos y de los venezolanos los que restituyan la democracia en Venezuela.

Pero eso solo es posible, si todos especialmente los colombianos para los que esta no es cualquier crisis, no estamos hablando de una dictadura en Asia, estamos hablando de una dictadura con un país, con el que tenemos más de 2 mil kilómetros de frontera, una relación económica muy importante, a millones de nuestros compatriotas en Venezuela y cada vez más, a miles de venezolanos en Colombia. De manera, que esta crisis nos compete directamente respetando el derecho de autodeterminación del pueblo de Venezuela, no podemos ser sordos, ciegos, mudos a esta crisis.

La única manera de restablecer un canal democrático venezolano, institucional, pacífico es que el Gobierno de Venezuela renuncie a sus prácticas dictatoriales, es que garantice la realización de elecciones libres con garantías para la oposición, donde participen todas las expresiones políticas. No puede el Gobierno de Venezuela seguir o no haciendo elecciones, o haciendo elecciones amañadas para garantizarse solo su vocería en el debate público. No puede seguir usando y abusando de la fuerza, hay más de 100 venezolanos muertos, por protestar en la calle legítimamente frente al abuso del Gobierno.

La Fiscal de Venezuela, a quienes aquí vimos al principio de este debate, ha denunciado abusos, corrupción que también es parte (cortan sonido). No es solamente un tema de concentración de poder, no es solo vanidad hay un problema geopolítico que no desconozco, la gran intervención de Estados Unidos sin duda, es lesiva para encontrar una salida democrática en Venezuela, es lesiva porque el interés se ese Gobierno tiene que ver con las reservas del petróleo, no con los derechos de los venezolanos y en eso no podemos ser inocentes, ni incautos. Pero los intereses de Colombia son otros, los intereses de Colombia son evitar una guerra civil, evitar que al lado nuestro con un pueblo hermano se desate una crisis económica y violenta sin precedentes.

Nuestra actitud responsable, por lo tanto, no es actuar en función de intereses extranjeros, sino de los propios y de los venezolanos y por eso tenemos que unirnos para exigirle al Gobierno de Venezuela, que respete su propia Constitución, que respete sus garantías y que restablezca la democracia en Venezuela.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe, como vocero del Partido Liberal.

Palabras del honorable Senador Horacio Serpa Uribe.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Mil gracias señor Presidente, queridos colegas del Senado de la República, intervengo en nombre del Partido Liberal con la venia del señor vocero de la colectividad y me resulta grato compartir el tiempo con el Senador Guillermo García Realpe. Para decir brevemente lo siguiente:

Los Liberales como lo hemos venido manifestando, rechazamos los abusos, las arbitrariedades, toda esa cantidad de actos descompuestos, muchísimos de ellos, delincuenciales, criminales que han venido azotando a la población venezolana, arbitrariedades, hechos criminales protagonizados en nombre del Gobierno del

Presidente Maduro, eso quiere decir, que nuestra colectividad política descalifica al Gobierno por sus atrocidades; porque en cambio de hacer respetar la ley, la está violando; porque ha llegado hasta el colmo en su afán de irrespetar el mandato constitucional de los venezolanos, de armar una Constituyente solo con el propósito de sojuzgar, a una buena parte, a una gran parte del pueblo venezolano.

Las Constituyentes generalmente se realizan para generar avenimientos, para superar conflictos, para encontrar salidas a las crisis, esta es una constituyente amañada, es una Constituyente cuyo primer objetivo es cancelar la Asamblea Nacional que las y los venezolanos eligieron democráticamente. De manera que, nuestra posición terminantemente clara, contra el Gobierno, contra todos sus abusos.

Ahora, compartimos el criterio de quienes dicen que no estamos reclamando guerra, lo peor es la guerra, la guerra destroza todos los pueblos, en la guerra no hay ganancia, en la guerra se genera solo miseria y desolación, tiene que apelarse por parte de los venezolanos, a las instituciones democráticas, los países democráticos, los Partidos del mundo. Los Partidos Democráticos, las organizaciones sociales, empresariales, etc., tenemos que seguir exigiendo del Gobierno de Venezuela. No solamente que desista de esta cantidad de arbitrariedades y de abusos, sino que se preste para una salida democrática, que solamente llegará cuando el pueblo venezolano libremente pueda elegir un nuevo Gobierno.

El Gobierno colombiano a mi juicio, lo está haciendo bien, está obrando correctamente, tiene que utilizar las formas de la diplomacia, el Presidente de la República se pronunció antes de la elección de la manida Constituyente para decir que su Gobierno, el Gobierno de los colombianos no reconocería esa Asamblea y ese comportamiento fue adecuado.

Por ahora, quiero en nombre de mi partido insistir ante el Gobierno en las peticiones que aquí se han hecho, para que se atienda a los venezolanos que lleguen a Colombia, para que tengamos un criterio humanitario, para que se disponga de los recursos que sean necesarios, para darle abrigo a quienes, en varias épocas de la historia colombiana, le han dado a su vez abrigo y afecto a los colombianos que han tenido que ir a refugiarse en la patria vecina. Esos son queridos amigos los deseos del Partido Liberal colombiano. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Guillermo García Realpe, vocero del Partido Liberal.

Palabras del honorable Senador Guillermo García Realpe.

### Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Guillermo García Realpe, quien da lectura a la siguiente constancia:

#### CONSTANCIA

Bogotá D.C Agosto 01 de 2017

Presidente y televidentes, la crítica situación de Venezuela es algo que ha desbordado los límites de toda democracia. El régimen de Nicolás Maduro cada vez más lleva a nuestro hermano país al abismo, con el argumento de llegar a consensos de Paz, pero, todos sabemos que son cortinas de humo para instaurar definitivamente el modelo de una dictadura que heredó de su antecesor y que sin lugar a dudas será la estocada final a su débil economía.

El reciente secuestro sucedido en la madrugada de hoy del exalcalde de Caracas Antonio Ledezma y del líder opositor Leopoldo López, por el régimen de Maduro, es un nuevo y grave precedente en contra de los derechos humanos y el libre ejercicio democrático de la oposición.

Es bien sabido que muchos miembros de su gobierno, civiles y militares han entrado en el saco roto saqueando las divisas del petróleo, e incluso, siendo sindicados de narcotráfico, el cartel de los soles es un claro ejemplo de ello.

El reciente llamado a las urnas para imponer una nueva constituyente que raya desde todo punto de vista con la ilegitimidad, no representa la voluntad popular de las amplias mayorías venezolanas, es apenas una burla más para el pueblo que

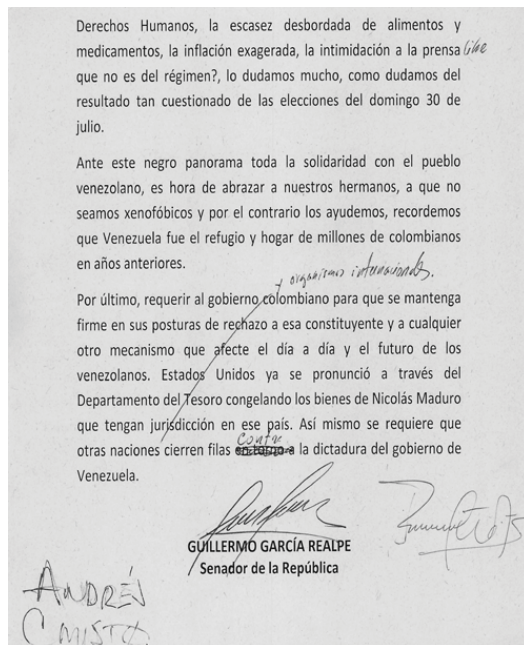
pide a gritos un cambio de modelo, un cambio de gobierno y por supuesto un cambio de Presidente.

A todas luces lo que pretende esa nefasta constituyente es la reestructuración de la Fiscalía, uno de los pocos órganos independientes que hoy quedan, es pretender arrasar a la oposición con los anuncios de levantar la inmunidad parlamentaria como mecanismo para callar a los líderes anti régimen y aumentar así las cifras de presos políticos que cuestionan su gobierno.

Y mientras tanto, todos los días miles y miles de personas se debaten entre la vida y la muerte en las calles venezolanas, protestando de manera legítima por el respeto a sus derechos. No puede ser que una sola jornada como la presenciada el pasado domingo haya dejado como saldo doce muertos.

Esto NO es democrático, ni del mundo civilizado que desde el propio Gobierno, sí es que se puede llamar así, se ordene a las fuerzas del Estado reprimir a sus propios ciudadanos tomando acciones violentas que en muchos casos terminan en muerte y dolor.

¿Será que la nueva carta política que empezará a redactarse la próxima semana por personajes como Diosdado Cabello, Delcy Rodríguez, Cilia Flores, entre otros, va a lograr que en Venezuela se acabé el desgobierno, la persecución a la oposición, la represión, la violencia, la inseguridad ciudadana, la violación sistemática de los



La Presidencia somete a consideración de la plenaria la sesión permanente, y cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, como vocero del Partido Polo.

Palabras del honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo:**

Muchas gracias señor Presidente, a ver, lo primero es señalar que estamos ante un inmenso drama social y de todos los órdenes en la vecina República de Venezuela, drama social que quiero enfatizar en este momento, que no solo afecta al pueblo venezolano como todos sabemos en materia grave, sino que recordemos que en Venezuela hay millones de colombianos y millones de hijos de colombianos, esa es una realidad que está allí, que no puede olvidarse de ninguna manera.

Y al mismo tiempo esa crisis venezolana, afecta también en materia grave a Colombia, en especial, a los colombianos de la frontera; todos sabemos que cada vez que se complican las cosas en Venezuela o en cualquier frontera de un país, pero en este caso de Venezuela, pues sufren los habitantes colombianos que tienen distintos tipos de relaciones económicas, familiares y sociales. Este es un primer hecho que quiero insistir y lo voy a insistir al final de la intervención, en no perder de vista, o sea, aquí muchísimos sufrimientos de la ciudadanía que en buena medida no es responsable de nada de lo que está pasando.

De otra parte es notorio que estamos asistiendo a un proceso de polarización creciente en Venezuela, son años de contradicciones, pero es notorio que

las contradicciones, lejos de resolverse lo que se ha venido es acrecentando; cada vez son más fuertes, cada vez está más polarizada la sociedad venezolana y dentro de esto ha agudizado esa polarización, lo que a mi juicio es la notoria decisión del Gobierno venezolano de romper en proporciones importantes el orden constitucional y, eso por supuesto genera inevitablemente el aumento de las contradicciones. Súmenosle a eso un fenómeno de violencia creciente, violencia creciente de las dos partes que están involucradas en este conflicto, con violaciones notorias de los derechos humanos como hechos que se pueden reconocer.

Y por último digamos en este, digamos primera parte de mi intervención, señalar y yo le llamó la atención a quienes nos escuchan, que esto que está sucediendo que ya es gravísimo, muy pero muy grave, podría volverse más grave, podría volverse todavía más grave y es una consideración que hay que mirar con toda atención, porque repito, puede empeorarse bastante.

Cuáles serían a mi juicio o a nuestro juicio los criterios de una solución a esto que está sucediendo dolorosamente en Venezuela. Bueno, el criterio principal a nuestro juicio, debe ser que, mediante el diálogo, las partes en las que está polarizada la sociedad venezolana, mediante el diálogo sean capaces de encontrar acuerdos, que les permitan digamos encontrar la solución del problema; no se me escapa la dificultad de esto, pero ese es digamos un ideal.

Al mismo tiempo debería, al mismo tiempo debería trabajarse para reducir, o eliminar la violencia en la confrontación porque en la medida en que la violencia esté allí, o se agigante, pues las cosas se vuelven todavía más complicadas y, el criterio general de solución de acuerdo mediante el diálogo repito, pues debe ser los criterios democráticos, democráticos digamos universalmente reconocidos, y que están presentes en general en las distintas Constituciones de los países, que tiene que ver con funcionamientos del parlamento y bueno toda esta serie de cosas, libertad de expresión, libertad y derecho para hacer oposición, etc.

Y hay un punto que quiero enfatizar no, y es que esa solución deben encontrarla los venezolanos; nos preocupa muchísimo que se aproveche lo que está sucediendo en Venezuela, para que ciertos poderes o cualquier poder, se aproveche de las circunstancias para hacer injerencia inaceptable e indebida, en los asuntos internos de Venezuela. En ese sentido las últimas declaraciones del Gobierno Norteamericano, nos parece de altísimo riesgo e inaceptables, o sea, la historia de la humanidad, está llena de tragedias, de pueblos enteros sacrificados, en el altar de alguna potencia que decidió enmendar a ese pueblo la plana, o decirle cómo tenían que hacer las cosas. En este momento el mundo está sufriendo 4 grandes desastres, en este sentido, uno el de Afganistán, hace cerca



de medio siglo, Rusia, la Unión Soviética, se le ocurrió que ellos tenían que decidir cómo se hacían las cosas en Afganistán. Bueno, salieron los rusos, se quedó Estados Unidos, con la misma retórica y llevamos medio siglo de una guerra brutal.

Si miramos hacia el caso de Libia, o hacia el caso de Siria, o hacia el caso de Irak, tenemos la misma situación, potencias que son las únicas que finalmente pueden ejercer esos poderes, diciéndole a esos pueblos cómo hay que hacer las cosas y las cosas le resultan peores todavía.

Por último, hacer esta reflexión, no estamos como se ha dicho aquí, con un conflicto en un país lejano a nosotros, no, estamos con un conflicto en las fronteras de Colombia, que involucra de una u otra manera a miles de colombianos residentes en Venezuela, o en la frontera. Y si las cosas se complican, no sería sorprendente, que si se complican en materia gravísima como puede suceder, termine involucrada la nación colombiana y que termine involucrado Colombia, como un país y como un todo. Las cosas terribles se saben cómo empiezan, pero nadie sabe cómo terminan.

En ese sentido, y teniendo en consideración los intereses nacionales de Colombia, la preocupación que nosotros tenemos que tener los colombianos y los líderes colombianos, por lo que le pasa al pueblo colombiano en la frontera, y claro al pueblo venezolano también, ese pueblo no es nuestro enemigo de ninguna manera, debemos obrar con todo el tacto, con el tacto necesario particularmente del Gobierno colombiano, el Estado colombiano; porque a todos nos interesa menos a que las cosas se compliquen. O sea, encontrar una solución teniendo en cuenta estas consideraciones y, repito la solución no puede ser otra que los propios venezolanos, encuentran la manera de resolver sus problemas, que mediante el diálogo sean capaces de encontrar soluciones no violentas y en democracia, de acuerdo con lo que ellos consideren; y en relación con eso, pienso yo, o pensamos nosotros, que la Nación colombiana y el Estado colombiano deben asumir con toda responsabilidad este debate del que estamos hablando. Muchas gracias señor Presidente.

**El Presidente de la Corporación honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia manifiesta lo siguiente:**

Quiero anunciarle a la plenaria y a los colombianos, que se encuentra presente el politólogo venezolano Eloy Bravo, egresado de la Universidad Central de Venezuela, asesor permanente de la Comisión de la Política Interior de la Asamblea Nacional de Venezuela, activista de Derechos Humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos de Parlasur, capítulo Venezuela, ha solicitado el uso de la palabra por 4, hasta 5 minutos. De manera que le pregunto a la plenaria del Senado, si se quiere declarar en sesión informal para escuchar a Eloy Bravo.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la sesión informal para escuchar al doctor Eloy Bravo, politólogo venezolano egresado de la Universidad Central de Venezuela asesor permanente de la Comisión del Interior de la Asamblea Nacional, activista de los derechos humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Partido Parla Sur del Capítulo Venezuela, y cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia declara la sesión informal y ofrece el uso de la palabra al doctor Eloy Bravo, politólogo venezolano, egresado de la Universidad Central de Venezuela, asesor permanente de la Comisión del Interior de la Asamblea Nacional, activista de los derechos humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Partido Parla Sur del Capítulo Venezuela.

Palabras del doctor Eloy Bravo, politólogo venezolano egresado de la Universidad Central de Venezuela, asesor permanente de la Comisión del Interior de la Asamblea Nacional activista de los derechos humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Partido Parla Sur del Capítulo Venezuela.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el doctor Eloy Bravo, politólogo venezolano egresado de la Universidad Central de Venezuela, asesor permanente de la Comisión del Interior de la Asamblea Nacional, activista de los derechos humanos y asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Partido Parla Sur del Capítulo Venezuela:**

Bueno, primero que nada, muy buenas noches Presidente del Senado colombiano, Senador Efraín Cepeda, a su Vicepresidente el Senador Andrés García Zuccardi, al Segundo Vicepresidente Senador Antonio Correa, al Secretario Gregorio Eljach y a todos los honorables Senadores que se encuentran presentes en esta Cámara el día de hoy.

Como bien lo decía el Presidente del Senado, mi nombre es Eloy Bravo, 27 años egresado de la Universidad Central de Venezuela, politólogo, hijo de Nancy y de Eloy, el mayor de 2 hermanos, hoy hace 9 meses que no veo a mi familia; estas son las consecuencias que procesos como se viven en Venezuela, generan en una población que está a merced de decisiones, que violentan los derechos de los ciudadanos.

Hoy yo estoy acá alzando la voz en nombre de venezolanos, de colombo-venezolanos y de colombianos que se han solidarizado con la lucha que nosotros estamos teniendo hoy en Venezuela; yo quiero agradecer principalmente al pueblo de Colombia, como lo decían los Senadores que estuvieron compartiendo en el debate, el pueblo de Colombia, ha dado un ejemplo de solidaridad, de hermandad y de unión nacional. Para mí aún vivimos en la Gran Colombia y hoy somos lo más parecido al sueño de Bolívar. El sueño de Bolívar, de estar dos naciones unidas en un



mismo territorio, hoy venezolanos y colombianos, estamos a lo largo de una extensión territorial, que una vez fue una sola, no podemos permitir que nos sigan dividiendo y que sigan cerrando la frontera, que representa la prosperidad de estas dos naciones.

Quiero agradecer hoy muy especialmente al Senado colombiano, por darme la oportunidad de venir al espacio del debate y el espacio donde está representada la población colombiana, en donde se discuten de forma sana y consciente, las problemáticas de un país de manera democrática, para dar solución y salida a las problemáticas de la República. Hoy ustedes son ejemplo de democracia y de debate, y no solamente son ejemplo porque están defendiendo los intereses de los colombianos, sino porque hoy 1° de agosto el Congreso de la República de Colombia, se convierte en la primera institución legislativa, que alza su voz en nombre de todas las fracciones políticas de derecha, de izquierda, de centro, en contra de una situación que no es ajena ni para los venezolanos, ni para los colombianos, ni para los ciudadanos de la región, ni para los ciudadanos del mundo.

Por eso hoy quiero aplaudir, que todos los Partidos que hacen vida dentro de este sagrado Congreso, hayan dado su opinión sobre la situación de Venezuela, la cual no es ajena, yo agradezco especialmente la participación del Polo, que por un momento pensé que no se iba a hacer parte del debate, pero que además rescato algo muy importante que fue mencionado, y es que los problemas de los venezolanos, los estamos resolviendo los venezolanos, somos un pueblo soberano y por eso tenemos más de 120 días en la calle, que ha dejado más de 120 caídos. Esa soberanía que nos representa y que nos hace sentir nacionales, es la que hoy avanza en la lucha, por conseguir y alcanzar la libertad y la democracia.

Yo también quisiera aprovechar este espacio para hacer un llamado al pueblo de Colombia, al observar lo que está pasando en Venezuela, en Venezuela, hoy se violan los derechos humanos, en Venezuela, hoy hay una crisis institucional, en Venezuela, hoy hay una ruptura constitucional y esto solo se puede rescatar a través de la participación. Por eso no dejemos de participar, defendamos los derechos humanos, soy un activista defensor de derechos humanos y, como venezolano el día de hoy acá preocupado por la situación de mi país, con la intención de regresar inmediatamente a Venezuela, a reconstruir a mi país, de la mano de todos los venezolanos que estamos fuera por distintos motivos, conjuntamente con un equipo de colombianos, ciudadanos colombianos, hemos organizado un movimiento que pretende abordar la crisis que hoy se vive a nivel humanitario en Colombia y en el mundo.

Quiero utilizar esta tribuna con el permiso y la venia de la Presidencia y de los honorables Representantes de esta Cámara, para anunciar

formalmente, que el día de hoy 1° de agosto en el Congreso colombiano, venezolanos y colombianos hemos fundado el Movimiento Países Unidos, nos hemos organizado colombianos y venezolanos, para dar salida a la situación que hoy estamos viviendo en nuestros países. Yo quiero también en este momento, quedar a plena disposición y a la orden del Congreso de la República, del Ejecutivo Nacional y de todas las instituciones, que deseen articular acciones para abordar la triste situación que hoy vive mi país.

Muchísimas gracias a todos los colombianos nuevamente, muchísimas gracias a todas las personas que nos han acompañado en esta lucha y, seguiremos avanzando en el debate, para seguir caminando por los senderos de la democracia, que es lo que nos caracteriza como gran colombianos. Que Dios bendiga a Venezuela, que Dios bendiga a Colombia y que Dios bendiga a todos los venezolanos y colombianos. Muchísimas gracias.

La Presidencia reanuda la sesión formal y concede el uso de la palabra al honorable. La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez:**

Gracias señor Presidente. Este proceso de Venezuela, primero es una violación a la Constitución que ellos se habían dado, un artículo de esa Constitución exige que para convocar a una constituyente es necesario preguntarle al pueblo si quiere convocarla a través de un referendo, eso se omitió. Pero hay muchos antecedentes de fraude y hay que poner mucho cuidado con el voto electrónico, aquella fórmula de 1 por 50 y por 10, las patrullas Bolívar, permitió que en la época de Chávez que al medio día el Gobierno supiera cuántos votos se habían depositado por el Gobierno y cuando el Gobierno iba mal, inmediatamente llamaban a los responsables de la fórmula, uno 50 por 10 para que moviera toda la votación y extendía los horarios y, hay evidencias muy claras de este fraude, el domingo, señor Presidente, a las 10 de la mañana la Presidenta del Tribunal Electoral dijo, que había votado el 99% de un censo de 19 millones de votantes, pero a las 11 de la noche hablaron que los votos habían sido de 8 millones para que hubiera votado 8 millones se necesitaban 28.087 votos por mesa hora, 4.068 por minuto, entre 7 y 8 por segundo; proceso sometido a una terrible presión violenta como todo el proceso anterior, el Ejército, la Guardia Nacional de Venezuela, esos colectivos criminales privados, el ELN y las Farc.

Señor Presidente, permítame compartir con ustedes esta acusación al ELN, que hace

la ciudadanía de Venezuela, el ELN, grupo que controla el municipio Rafael Urdaneta Delicias, frontera con Norte de Santander con los pueblos de Herrán y Ragonvalia, controló hoy el proceso electoral para la constituyente de Maduro; secuestraron a varios muchachos, dirigentes políticos de la oposición y los pasearon desnudos y amarrados por la Plaza Bolívar, con la intención de crear pánico y evitar que nadie se opusiera a esa constituyente, temas que aquí han pasado desapercibidos. Es muy importante señor Presidente, recordar que esto viene a consolidar el golpe de Estado a la asamblea actual que el Gobierno perdió, pero hay antecedentes las leyes habilitantes de Chávez. Cunado en el período entre una nueva elección y la posesión de la nueva asamblea, él a través de leyes habilitantes le quitaba las facultades a la nueva asamblea. La eliminación de sus competencias.

Y, esto tiene un parecido con Cuba, en el año 1959 Castro, sustituyó el parlamento por el Consejo del Gobierno y en el 76 crearon la Asamblea Nacional de Poder Popular que le dijeron, no pueden modificar el socialismo, ni oponerse al camino que ha de conducirlos al comunismo. Y era algo parecido a las dictaduras de derecha, como la de Oliveira Salazar en Portugal, una asamblea como las que ha pretendido elegir Venezuela, ahora con prohibición de los partidos políticos, creación de los partidos para que solo fueran elegidos los amigos del Gobierno... Que es como se ha elegido esto allí.

Señor Presidente, el diálogo en Venezuela, ha sido inútil, todo el diálogo en que ha participado la comunidad internacional, en que ha participado el Vaticano, ha sido aprovechado por la tiranía de Maduro, para imponer sus normas tiránicas, para afianzar su socialismo dictatorial.

Nosotros, algunos pensamos que es necesario que las fuerzas armadas de Venezuela, en lugar de seguir asesinando al pueblo de Venezuela, le exijan al tirano hacerse a un lado y de inmediato se convoquen elecciones generales de sufragio universal y de rumbo democrático. Algunos dicen que es un golpe de Estado, no, aquí no es para que las fuerzas armadas se tomen el poder, aquí es para que cese el asesinato del pueblo y de inmediato se recupere la democracia. Cuánto mejor señor Presidente, esa intervención de las fuerzas armadas a que las fuerzas armadas sigan asesinando al pueblo; cuánto mejor que exijan ya que se haga a un lado el tirano, que haya elección general, sufragio universal a que sigan llegando en Venezuela, violencia y del extranjero sanciones económicas que esas no golpean la tiranía, esas le acusan más hambre al pueblo.

Finalmente, señor Presidente, nuestro aplauso al valor civil del pueblo venezolano,

rememora las épocas en que los venezolanos en la calle derrotaron a Marcos Pérez Jiménez, después de que se había robado con el fraude una Constituyente y un Referendo, pero sabe qué pasó fue finalmente la acción militar la que interpretó al pueblo, la obligó a hacerse a un lado, vino el pacto de punto fijo y vino el rescate de la democracia venezolana en la segunda mitad del siglo anterior.

Yo sí estoy en desacuerdo con el manejo que ha hecho el Gobierno de Colombia, cuando el Presidente Santos era nuestro candidato en el 2009, aparecía como la voz más vehemente contra el chavismo, después lo convirtió en el mejor algo; mientras consiguieron que Venezuela ayudara en el proceso de entrega del país a las Farc, la amistad con la dictadura fue formidable y ahora cuando protesto, la comunidad internacional ahí sí aparece el Gobierno de Colombia, a censurar a la dictadura. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Teresita García Romero.

Palabras de la honorable Senadora Teresita García Romero.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Teresita García Romero, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias señor Presidente, quiero dejar una constancia sobre las inundaciones que hay hoy en el departamento de Sucre:

#### CONSTANCIA

Hace unas semanas observamos como el subdirector del Fondo de Adaptación, el Consejero para las Regiones, el señor Gobernador y algunos congresistas, anunciaban con la firma de un documento de compromisos para la región de la Mojana, precisamente como un preámbulo a lo que se venía para los departamentos de Sucre y Córdoba, pues ya muchos de sus habitantes se ahogan en la desesperación.

Si bien el Gobierno Nacional ha realizado una inversión importante, esta se han ido en estudios y en algunas obras de adaptación, pero en 7 años las obras de mitigación que eran compromiso tras la tragedia ambiental en el 2010 para los departamentos de Córdoba y Bolívar, no se han ejecutado, y por falta de estas, hoy una gran parte de esta región se encuentra bajo el agua, y es por esta realidad que me veo en la obligación de insistir una vez más en que **hay que pasar del discurso y las fotos a las obras.**

Para poner un caso específico, en la vía que va de San Marcos a Majaqual, aproximadamente en el km 4, a causa de las inundaciones por el desbordamiento del Rio san Jorge, la placa se encuentra a punto de levantarse, amenazando con dejar incomunicado al Departamento de Sucre con los departamentos de Córdoba, Bolívar y Antioquia.

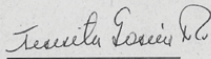
Este problema que se hace evidente hoy por culpa de las inundaciones, tiene su origen en dos causas: uno que la concesión "Vía de las Américas" encargada del mantenimiento de la vía, nunca realizó las obras de drenaje de la vía y ahora que se ve en problemas quiere devolver la concesión para que el INVIAS se encargue de su mantenimiento, por lo que valdría la pena que el Ministerio de Transporte y los entes de Control, hagan una revisión exhaustiva de las condiciones de la concesión para determinar si este consorcio incumplió con las obras, teniendo en

cuenta que a tan solo 9 años de haber sido inaugurada todavía se encuentra inconclusa.

La segunda causa es que si el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Adaptación, hubiese cumplido con las obras de mitigación que prometió en el 2010, muy seguramente el río San Jorge no se hubiese desbordado y hoy no estaría el departamento de Sucre en riesgo de quedar incomunicado, por eso señor Presidente y señores Senadores, solicito que mediante la secretaria, se envíe copia de esta constancia a la Procuraduría General de la Nación, para que se investigue quiénes son los responsables de las malas decisiones que tiene a los departamentos de Sucre y Córdoba en una nueva emergencia humanitaria, después de haberla vivido por la misma razón en el 2010.

Así mismo solicito también se ponga al tanto al Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Vías, para que brinden una solución alternativa a esta problemática, pues la población se encuentra muy preocupada de quedar incomunicada nuevamente.

De los honorables Senadores,

  
**Teresita García Romero**  
 Senadora de la República

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié.

Palabras del honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:**

Gracias señor Presidente. Presidente, yo traía una constancia, pero ante algunos argumentos que aquí se han dado, yo quisiera decir unas palabras sobre el tema de Venezuela, por ejemplo, a mí me parece que no respeta la verdad decir que, en Venezuela, hay una polarización, a mi juicio lo que hay en Venezuela, es un abuso sistemático de un Gobierno que ya se convirtió en tiranía y que ha ido radicalizando al pueblo venezolano.

Hay varias muestras de ello, señor Presidente, por ejemplo, el solo hecho de que hace 2 años la oposición contra todas las dificultades, contra un Gobierno que abusa de su poder lograra el 67% de Congreso venezolano es un ejemplo de que no hay polarización, de que hay realmente un gran sector que se opone a las decisiones de este Gobierno; y la realidad hoy, es que una ciudadanía que de manera pacífica decidida con determinación, con vehemencia sí, pero sin caer en las tentaciones de la violencia, lleva 120 días en la calle exigiendo libertad, exigiendo democracia, exigiendo que se lleven a cabo elecciones independientes y reales, con real verificación quiere decir que en Venezuela no hay polarización sino una ciudadanía firme, activa y valiente que se enfrenta a la más terrible dictadura.

Yo sí debo decir también, que esos llamados de apaciguamiento al diálogo en Venezuela, no contribuyen a la democracia en Venezuela, esos llamados de apaciguamiento lo que van a hacer es darle respiro a la dictadura como ya ha pasado en ocasiones anteriores con este mismo tirano.

Por eso, aquí se requiere es firmeza, se requiere que la Comunidad Internacional y los vecinos respalden a la ciudadanía venezolana, por ejemplo, yo hoy no he visto una declaración firme del Gobierno colombiano contra las ilegales detenciones de los opositores Leopoldo López y Antonio Ledezma, y yo sí quiero decir entonces, que el Gobierno de Juan Manuel Santos, desconoce la Constituyente, pero reconocer el dictador, acaso reconoce el ilegítimo uso de la fuerza y del poder que ya ha cobrado más de 130 vidas en Venezuela.

Yo sí quiero saber, cuál es la posición... entonces, aquí la Comunidad Internacional tiene que buscar dónde están los recursos que se han robado durante 20 años estos corruptos que hacen parte del Gobierno de Nicolás Maduro, y aplicar sanciones para que con esos recursos crear un fondo internacional que empiece a mejorar las condiciones de vida de los venezolanos.

Señor Presidente, este Gobierno de Juan Manuel Santos, no puede seguir con esa tónica de apaciguamiento en Venezuela, mientras los venezolanos se mueren de física hambre y el Gobierno sigue abusando y matándolos en las calles.

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

Palabras del honorable Senador Julio Miguel Guerra Sotto.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Julio Miguel Guerra Sotto:**

Muchas gracias señor Presidente, y a esta hora quiero solidarizarme con todos los venezolanos que están sufriendo en este momento por hambre, por el éxodo masivo que están realizando muchas personas hacia otros países con la grave situación que presenta Venezuela.

Yo recuerdo alguna vez al Presidente Chávez, en una entrevista el Telenoticiario de Univisión diciendo antes de posesionarse, que él iba a respetar toda la propiedad privada y pues toda la empresa establecida, en fin, la verdad pues que recuerdo esa entrevista muy bien y pues hoy lo que vemos es una Venezuela, en el caos total, una Venezuela, expropiando empresas, de la libre expresión totalmente abolida, un caos en todos los sentidos señor Presidente, en la salud, en la educación, una hiperinflación, no hay abastecimiento de comida. En fin, ese mal llamado socialismo del siglo XXI, lo que es hoy es la Cuba de Latinoamérica, la Cuba de Suramérica es lo que es Venezuela, el día de hoy; y pues vemos el atropello los comerciantes, el otro día, nada más uno prende el televisor y ve cómo



en esas marchas y en esas protestas el Gobierno de Venezuela asesina a la gente que está protestando porque han sido mucho los que asesinaron en las protestas.

Entonces, hoy vemos a Leopoldo López y al señor Ledezma, sacados de sus casas en pijamas, atropellándolos y llevándolos a la cárcel de Ramo Verde, porque simplemente están opinando en contra del Gobierno de Maduro, y les incomoda. Entonces, la democracia se murió en Venezuela, la democracia ya no existe en ese país, está es una dictadura que realmente atropella a la gente en Venezuela, señor Presidente, y pues vemos el éxodo de colombianos viniendo aquí a nuestro país a abastecerse de comida y hay que solidarizarnos con ellos.

Al Gobierno llamarle la atención para que los ayude y les preste la atención adecuada en la frontera sobre Cúcuta y Norte de Santander.

Así que yo señor Presidente, mi llamado hoy al Gobierno y también a los Organismos Internacionales como la OEA y la ONU, solamente el otro día Theresa May, comparó a Venezuela con Corea de Norte, es decir, está Venezuela, realmente en la picota pública de los países definitivamente que no respetan y que no tienen democracia.

Hoy vimos a la fiscal de Venezuela, que era chavista, inclusive antes y ahora la vemos diciendo pues que realmente el país está sumido en un caos total y, hoy quiero pues también llamar al diálogo para que también la ONU o la OEA intervengan, porque si no este conflicto va a escalar Presidente, esto va a terminar desafortunadamente en una guerra peor de la que hemos tenido nosotros y esto está por empezar, esto está apenas comenzando. Entonces yo pensaría que en este momento debemos de que los Gobiernos amigos con Venezuela y la Comunidad Internacional, pues hagan un llamado para que realmente esta solución lleve a su fin. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández.

Palabras del honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández:**

Gracias señor Presidente, mucho me temo que estas letanías que hemos escuchado esta noche, algunas de ellas muy respetables, como la del Presidente Uribe y otros compañeros del partido, han llegado como la propaganda del conocido banco, en el momento equivocado. No por el partido nuestro, que ha sido consistente en la defensa de la integridad de la Carta Interamericana y de la felonía que comete el chafarote de Maduro, en Venezuela; nosotros no estamos hoy diciendo que hoy no hay democracia en Venezuela, lo hemos venido denunciando ya hace bastantes años, desde cuando Chávez, desconociendo los

orígenes del poder popular se envistió de poderes dictatoriales y arrasó con lo que, en Venezuela, era una democracia imperfecta, pero al fin y al cabo democracia.

Me duele eso sí dos cosas, la primera, escuchar unas voces hoy de colegas a la mayoría de ellos que aprecio que no hicieron sino mutis por el foro, cuando se desmoronaba la democracia de Venezuela, en frente de sus ojos; partidos políticos colombianos, miembros de la unidad nacional que torticeramente evitaron denunciar los atropellos del régimen y hoy lo hacen tardíamente llorando sobre la leche derramada. Y un Gobierno, como el Gobierno complaciente con el crimen en Colombia, el Gobierno del Presidente Santos, que prefirió mirar hacia Cuba, prefirió mirar hacia Venezuela, prefirió mirar hacia democracias que van languideciendo en el Cono Sur, para callar ante el atropello de su nuevo mejor amigo, amigo que hoy no hace sino apostasía de esa amistad, amigo que no hace sino defenestrarlo, desconocerlo, ofenderlo, lastimarlo, pero así le paga el diablo a quién bien le sirve, decía mi abuela.

De suerte que, señor Presidente, este es un debate yo diría que sin la presencia de ningún miembro del Gobierno comenzando con una canciller tímida, complaciente, sumisa, obsecuente con todo lo que sucedió ante sus ojos, que nunca la vimos además en los escenarios internacionales denunciar lo que pasa en Venezuela que era precisamente el escenario adecuado para poder decir frente a la Comunidad Internacional lo que pensaba el Gobierno de Colombia. Pero no, también con unas rodilleras muy propias de este Gobierno le entregó complaciente el manejo del proceso de paz como sus padres de la narcodictadura de Cuba.

Esto señor Presidente no debe sorprender a nadie, a nosotros en el Centro Democrático nos duele, pero no nos sorprende, por eso nuestra voz nunca se cayó, por eso nuestros carteles nunca fueron carteles de alguna manera, no eran unos carteles coyunturales que buscaban denunciar una situación atípica cualquiera en una democracia del continente americano en este caso de Venezuela, no, fueron nada más y nada menos óigase bien la bicoca de 900 mil millones de dólares robados frente a las democracias del continente americano por la narco dictadura de Maduro, de Diosdado Cabello y de otras personas que no hacen sino envilecer con su presencia las instituciones o lo poco que de ella queda en Venezuela; por eso nosotros vamos a seguir diciendo que mientras no exista la decisión unánime del concierto de naciones de la OEA y de la ONU para expulsar con las fuerzas vivas de Venezuela al dictador taimado, Venezuela no encontrará la senda que todos reclamamos. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.



Palabras del honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:**

Muchas gracias señor Presidente, el Partido Liberal ha expresado a través de los colegas su postura, yo quiero en primer lugar expresar la solidaridad con el pueblo venezolano, expresar la admiración por su madurez democrática, por la manera como han manifestado y han resistido en la calle los embates de una dictadura que los atropella, que los agrede permanentemente, que les viola los derechos humanos y que busca perpetuarse a como dé lugar, le cueste lo que le cueste en el poder.

Hemos sido varios los que no de hoy, ni de ayer sino desde hace muchos años con quien fuera Senador de la República, el doctor Juan Mario Laserna, varias proposiciones hicimos aprobar por este Congreso de la República manifestando nuestro rechazo a los abusos del régimen venezolano, varios los viajes que realizamos para hacer presencia en Venezuela y expresara la solidaridad al pueblo venezolano y a la oposición democrática.

Yo no voy a repetir señor Presidente lo que ya varios de los colegas han recalado aquí sobre los abusos, sobre los atropellos que ha cometido el Gobierno dictatorial de Nicolás Maduro, pero sí quiero hacerle un llamado al Gobierno nacional, al Gobierno de Colombia, en el sentido de que persista en los foros internacionales, multilaterales para hacer un llamado a que la Comunidad Internacional se movilice, se pronuncie y tome decisiones frente al régimen dictatorial de Nicolás Maduro. Venezuela no se merece una salida violenta, ni un baño de sangre que a quien más va a afectar es al pueblo de Venezuela, no al régimen dictatorial de Nicolás Maduro, es del mayor interés para Colombia, para el pueblo colombiano que la salida en Venezuela, la crisis sea una salida pacífica, sea una salida democrática, sea una salida que no genere un derramamiento mayor de sangre de lo que ya hemos visto en Venezuela.

Pero a manera de medida bilateral el Gobierno colombiano puede ser aún más firme y puede expresar de manera oficial el no reconocimiento del Gobierno dictatorial de Nicolás Maduro por parte del Gobierno de Colombia. Como Gobierno ilegítimo y como Gobierno que está violando flagrantemente todos los días, a todas horas los derechos humanos de su propio pueblo y promover que dentro de la región de Latinoamérica, dentro de los demás foros de integración regional, Colombia promueva que se declare el no reconocimiento al Gobierno dictatorial de Nicolás Maduro, todo el respaldo, toda la solidaridad, todo el apoyo, todo el acompañamiento al pueblo de Venezuela que sufre, que padece los embates del desabastecimiento, pero sobre todo de la violencia

y de la agresión, del encarcelamiento arbitrario, ilegal, injustificado.

Necesitamos en este momento, señor Presidente tener, una postura clara, defendiendo el interés de Colombia que es el interés del pueblo venezolano, defendiendo el interés de los 5 millones de colombo-venezolanos que es de la mayor importancia proteger y preservar en todos sus derechos. Pero Colombia sí debe, no solamente mantener a un embajador colombiano en Caracas en consultas acá en Bogotá, sino hacerle llegar de manera oficial al gobierno de Nicolás Maduro que Colombia no lo reconoce. Muchas gracias Presidente.

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

Palabras del honorable Senador Alfredo Ramos Maya.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alfredo Ramos Maya:**

Muchas gracias señor Presidente. Quiero hacer una presentación corta, un video que es viral y que muchos ya tuvimos la oportunidad de ver pero quiero comenzar con ese video presentando los abusos que ha cometido la dictadura venezolana a través del servicio bolivariano de inteligencia conocido como Sebin y que han venido actuando no solo con personas como Antonio Ledezma, alcalde metropolitano de Caracas, Leopoldo López a quien llevaron, asaltaron y secuestraron en horas de la noche, en horas de la madrugada para llevárselo a la Cárcel de Ramo Verde sino que inclusive, el viernes pasado, tomaron preso al alcalde de Barquisimeto coincidentalmente con el nombre de Alfredo Ramos. Si pudiéramos presentar por favor el video.

...rueda video...

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alfredo Ramos Maya:**

Bueno el drama es más que diciente y la preocupación va más allá, porque yo quiero poner en consideración de los colombianos lo que sucede con esa institución entre comillas que se llama "el Sebin" y aquí en Colombia podemos caer en garras de una similar.

El Decreto 7453 de 2010 creó, es un decreto presidencial, creó la Sebin y tiene unas funciones bastante amplias que dan para pensar cualquier cosa e interpretarla al antojo del gobernante de turno, dice por ejemplo así indeterminadamente: que debe contribuir con el sistema nacional de inteligencia y contrainteligencia en la detección y autorización de amenazas externas, este es el artículo tercero, e internas, desarrollar proyectos y tecnologías de la información que contribuyan a la obtención veraz y oportuna de información de inteligencia para el Gobierno.

En fin, esas son las funciones del Sebin, que lo crearon en Venezuela, y en Colombia yo digo

que estamos a las puertas de tener nuestro propio Sebin, y lo voy a demostrar rápidamente. Estos son los acuerdos ilegítimos que este Congreso en mala hora refrendó con las Farc, página 83, punto 3.4.4, dice la Unidad especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz y, eso ya fue a través de un decreto con fuerza de ley, con una ley habilitante que se le dio a este Gobierno para que hiciera lo que se le viniera en gana, el Decreto 898 del 21 de mayo... (Sin sonido).

El Decreto 898 habla, y ya se creó en la Fiscalía General de la Nación, al interior de la Fiscalía una unidad especial de investigación con ese propósito, eso solo busca perseguir a la oposición, el que hable mal de los narcotraficantes y terroristas de las Farc va a terminar criminalizado, nosotros le pedimos a este Congreso de la República con un proyecto que presentó el Centro Democrático para derogar este decreto, que nos pongamos la mano en el corazón y votemos en contra de este tipo de entidades. El Sebin está en Venezuela, persigue la oposición, no permitamos que esta Unidad de la Fiscalía, creada con la bendición de las Farc, sea el próximo paso para que en Colombia comiencen esas formas veladas de dictadura, así como actúan en Venezuela. Muchísimas gracias señor Presidente.

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

Palabras del honorable Senador Juan Manuel Corzo Román.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:**

Gracias Presidente. He tratado de escuchar a los diferentes partidos, con mucha atención y desde luego que hoy tenemos un foco y estamos centrados a la situación de Venezuela. Colombia desde luego ha sido respetuoso en su tradición, respetar la autonomía democrática de los otros países y la soberanía. Quiero contar que la Unión interparlamentaria hubo un comunicado y nos lo hicieron llegar directamente desde luego a la comisión de la Unión interparlamentaria en Colombia, como desde luego públicamente y redes etcétera, etcétera hemos visto las demás organizaciones de carácter internacional, llegó un punto tal que a Colombia, al Estado colombiano, no solamente al Gobierno de manera unánime nos toca tomar una decisión, y digo Estado porque uno de los elementos del Estado es la población y debemos prepararnos también para proteger nuestro territorio y a nuestros conciudadanos.

Dentro de muchos que vienen a, por vía Cúcuta son oriundos de Colombia, muchos venezolanos se quedan también en Colombia buscando protección, pero yo creo que en este momento difícilísimo de las democracias latinoamericanas, donde no

solamente es Venezuela, donde hemos visto una Argentina con una tendencia supremamente delicada también buscando casi un absolutismo, vemos como flaqueó, en cierto momento, la democracia argentina, la boliviana, la ecuatoriana, y desde luego la brasilera. Pero como decía la fiscal venezolana acompañada de grandes niveles de corrupción; yo creo que esto es un llamado y una reflexión para todos los colombianos, para el Estado colombiano, realmente que es hora de enderezar y tomar un camino cierto.

A mí no me preocupa mucho realmente la posición que debemos asumir, independientemente con el tema de Venezuela, porque el tema de Venezuela es un tema que tiene el rechazo popular inmenso, no solamente de su pueblo sino de los colombianos, es la posición del Gobierno frente a lo que ocurre con Venezuela; yo he oído ya manifestaciones del Presidente de la República haciendo unos llamados de atención a Maduro para que no hiciera lo que ocurrió este domingo en Venezuela, y el Presidente Maduro, fuera del llamado que le hizo la OEA, fuera del llamado que le hizo Unasur, fuera del llamado que le hizo la Unión Interparlamentaria, siguió adelante desconociendo desde luego las normas de carácter internacional.

Es un momento en que el país se tiene que unir, yo creo que la posición de Colombia es la unificación frente a semejantes ejemplos, el péndulo es un hecho real, el péndulo de Colombia desde luego para las próximas elecciones va hacia el centro y desde luego que desconoce posiciones filosóficas arbitrarias de absolutismo o de totalitarismo. De tal manera que posiciones que tomen partidos políticos en torno a la paz colombiana, debe marginarse o ser diferente a cuanto el ejemplo que se está dando en Venezuela, un tema son los asuntos internos nuestros; desde luego que Colombia utilizó otros países como puente para ratificar desde luego la posición o el interés sobre la paz, pero lo que le pido hoy al país entero es que nos unifiquemos... (sin sonido).

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández:**

Gracias Presidente, mire, es de conocimiento de todo el país que la Senadora Paloma Valencia tiene una niña casi que recién nacida y en ese sentido para pedirle Presidente, que tenga usted la amabilidad de concederle el uso de la palabra, casi que inmediatamente para que ella pueda ir a atender y hacer los quehaceres de mamá de una niña que acaba de nacer, gracias Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Gracias Senador. Si me permiten que finalice el Senador Corzo de manera muy breve y siguiente en el orden tenemos al Senador Ospina, si el Senador fuese tan amable estaríamos dispuestos a darle, por supuesto, la palabra a la senadora Valencia y si lo desea así la plenaria del Senado.

Por favor finalice, Senador Corzo, y después sometemos a votación, muy brevemente, si tiene la palabra la Senadora.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:**

Así de sencillo presidente, la solicitud inmensa es que hoy el país, su gente se unifique en el rechazo contra el Gobierno de Venezuela, ya lo hizo el Congreso de la República y todos sus partidos y ya el asunto interno colombiano dejémoslo para otra sesión, muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna.

Palabras de la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna:**

Gracias Presidente, primero un mensaje de gratitud al Senador Ospina y a los senadores que están inmediatamente después y que se podían ver afectados en estos tres minutos que se les cuelan por amapola, muchas gracias Senador.

Yo quería decir lo siguiente, yo creo que en Venezuela tenemos una dictadura porque ya las dictaduras no se constituyen por el hecho de que haya un golpe de Estado militar, como se usaba en Latinoamérica sino porque una vez se hacen al poder utilizando mecanismos democráticos, empieza el proceso de destrucción de la separación de poderes la manera como van inutilizando el resto de la institucionalidad y la ponen al servicio de una sola causa que es lo que ha venido pasando en Venezuela y que tiene similitudes peligrosas con algunas características de Colombia.

Habiendo dicho que en Venezuela hay una dictadura, no se puede hablar de incitar un golpe de Estado contra el tirano, porque a los tiranos no se les puede dar golpe de Estado porque precisamente de lo que se trata, es de que el orden constitucional está afectado, está destruido, de manera que cuando se llama a las fuerzas armadas del vecino país de Venezuela y el presidente Uribe las invita a que deje de asesinar venezolanos para más bien buscar la salida del tirano, de lo que se trata es de restablecer el equilibrio de los poderes y darle a Venezuela nuevamente la democracia que merece.

Queríamos utilizar estos minutos solamente para enviarle un saludo de solidaridad, de apoyo al pueblo venezolano que ha estado tan solo, en este peregrinar en busca de la justicia y de la libertad. Sí sorprende tantas voces hoy que guardaron silencio frente a la dictadura y que estuvieron de acuerdo cuando la dictadura le favorecía las negociaciones con La Habana, con el narcoterrorismo, sí sorprende ver tanta indignación en este Congreso cuando estos

mismos congresistas mantuvieron silencio cómplice cuando se iniciaron todos estos procesos. Si la comunidad internacional, si este Congreso, si el Gobierno de Colombia hubiera actuado en los momentos oportunos, tal vez la crisis en Venezuela no hubiera llegado a ser tan honda, tan dramática y tan sangrienta.

Yo quería dejar este mensaje porque creo que es bueno que los ciudadanos colombianos como sus líderes, ahora estén apoyando al valiente pueblo de Venezuela; pero también una reflexión frente al silencio que tuvieron todos estos meses cuando las voces solitarias del presidente Álvaro Uribe y de algunos líderes regionales se hicieron expresar, pero ninguno de los que hoy clama por la libertad en Venezuela, quiso manifestarse entonces. Creo que es lamentable que, en este vecino país, por ejemplo, cuando vino Enrique Capriles a pedir ayuda para la oposición lo hubieran recibido prácticamente en el garaje y que el presidente Santos no hubiera querido recibir a la esposa de Leopoldo López que... (sin sonido).

Gracias presidente, simplemente quería decir que contrasta con la vehemencia de las intervenciones que hemos oído hoy, el silencio que tuvieron todos estos meses cuando los mismos hechos estaban sucediendo y tantos venezolanos quisieron venir a Colombia a que hubiera algún tipo de solidaridad por parte de este Congreso. Gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez.

Palabras del honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez:**

Bueno, es difícil tener una voz tan distinta a lo que aquí muchos han planteado, sin duda alguna, existe en Venezuela una dictadura, es incluso de cartilla lo que llamarían una dictadura del proletariado, cuando intentan imponer a costa de la democracia formal un modelo de Gobierno, un modelo de desarrollo y una manera como quieren resolver sus asuntos, existe una dictadura cuando se desconoce su parlamento, cuando se desconoce la división de poderes, y cuando el argumento de una constituyente se utiliza para legitimar y validar dicha dictadura. Pero más peligroso que la dictadura del proletariado que de cartilla han implementado, es que se trata de un país hermano al borde de la guerra, y no de cualquier guerra, estamos hablando de un país, como lo señaló nuestra Senadora Claudia López, con las mayores reservas petroleras del universo, estamos hablando de un país con la reserva de la franja del Orinoco con más de 300.000 mil millones de barriles de petróleo, a superficie con grandes posibilidades de ser explotada.

Estamos hablando de la guerra de un país hermano, con una frontera porosa de más de 2.100 kilómetros de longitud, estamos hablando de la guerra en un país que ha adquirido recientemente armamento estratégico y de alto poder, a Rusia y a la china. Estamos hablando de un país donde sus contradicciones no han logrado ser resueltas de orden político, sino que pasan al orden de la guerra; la guerra es entonces la política por otros medios como decía el autor y, sin embargo, ante un país hermano y al borde de la guerra, se dan prestos desde este Congreso para que empuñen el pabellón nacional y agudicen la contradicción.

Son ustedes señores senadores y senadoras acá presentes, responsables de la posibilidad de construir un acuerdo de paz en un país hermano, son ustedes señores, quienes desde la agudización de la contradicción y desde el señalamiento tóxico los que le dan el argumento al madurismo para que detrás del empuñamiento de su pabellón nacional, valide y legitime su dictadura del proletariado. Que lentos son, cuando de lo que se trata son de vidas humanas y de vidas humanas de hermanos, que quiles son cuando se trata de entusiasmar la guerra a partir del discurso polarizante y polarizador del país hermano.

Por eso tengo que decir que soy distinto a la hora de reflexionar sobre el asunto venezolano, y por eso tengo que plantear que el asunto venezolano es tan importante para nuestro desarrollo futuro y tan importante que no tengamos una guerra a lo sirio en un país petrolero, que tenemos que estar pensando con mayor cautela, con mayor tranquilidad, con mayor responsabilidad, menos ideologismos y más pragmatismo para que la circunstancia venezolana tenga una respuesta distinta a la que hoy estimulamos desde este escenario. Gloria al bravo pueblo venezolano que ha logrado mantener ese país en paz durante tantos años, a pesar de los violentos momentos de este 2017, porque a diferencia de nosotros, han logrado tener un país en acordes institucionales y de paz permanente, pero se acerca la guerra, y cuando se acerca la guerra para con el hermano, lo que tenemos que trabajar es desde la serenidad y la constancia, para no escatimar... (sin sonido).

Un minuto, para no agotar los canales diplomáticos que nos posibilite salvar a ese país de la guerra. El Gobierno nacional se debe preparar desde ya en términos de la protección de la frontera, porque hoy tenemos aftosa, pero lo que mañana podemos tener es a miles y miles de personas que saldrán huyendo de la guerra. Lo que tenemos es que prepararnos, es a agotar con las instancias latinoamericanas un acompañamiento para que se recupere el diálogo como mecanismo y para que la dictadura efectivamente abra espacios institucionales de concordia y responsabilidad, y lo que tenemos que hacer, ante todo, es dejar de polarizar al hermano con la única intención de tener efectos electorales en este país. Muchas gracias.

### **Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía:**

Gracias señor Presidente, cuanta responsabilidad, señor Presidente, en Jhon Meni Santos como le dice ahora el narco-dictador Nicolás Maduro a su amigo de estos siete años Juan Manuel Santos, al Presidente Santos hay que preguntarle hoy, en esta sesión del Congreso de la República, que no se había podido dar antes, preguntarle, que tiene una gran responsabilidad no solo con la gran crisis que vive esta nación que él dirige, tiene una gran responsabilidad con lo que le sucede al pueblo colombiano, al pueblo venezolano, porque Juan Manuel Santos no solo traicionó la seguridad democrática, la confianza inversionista, la cohesión social, sino que esa voz que en Latinoamérica enarbó el Presidente Uribe, denunciando lo que iba a pasar en Venezuela, esa voz se cayó cuando llegó a la Presidencia Juan Manuel Santos, claro, se confabuló con la dictadura venezolana, con esa dictadura cubana para poder llevar a este país a eso que estamos viviendo hoy, producto de ese mal llamado Proceso de Paz, para darle esa cantidad de privilegios a esos narcoterroristas de las Farc que ya estaban liquidados, la mayoría de ellos protegidos allá en Venezuela.

Detrás de todo esto, hay una un hilo conductor, no es gratis las 200 mil hectáreas de coca que hoy tiene Colombia, producto de las negociaciones de La Habana, y lo que pasa con la narco-dictadura venezolana, es lo mismo, son aliados, son el mayor cartel de narcotráfico del mundo, y a eso se prestó este Gobierno de Juan Manuel Santos y este Congreso. Hay que decir las cosas como son, la gran responsabilidad que le cabe a la Unidad Nacional y al presidente Juan Manuel Santos con lo que le ocurre a la hermana república venezolana.

Porque hay que recordar lo que sucedió en el gobierno del Presidente Uribe y yo rescato un escenario, hay que acordarnos como defendió su embajador en Naciones Unidas, Luis Alfonso Hoyos ante ese organismo en la OEA lo que estaba sucediendo con los narcoterroristas de las Farc protegidos en Venezuela, ya en el gobierno de Santos lo único que ocurrió fue la protección de ese narcoterrorismo para poder sacar de manera ilegítima ese proceso de paz y no se rasguen las vestiduras aquí, no digan que están en contra de que se robaron allá una constituyente, aquí... (Sin sonido).

Y le robaron al pueblo colombiano un plebiscito, el de octubre, y yo no veo la reacción, ustedes se confabularon, todo producto de esa alianza macabra, perversa, de la dictadura cubana, la dictadura venezolana y este desastroso Gobierno de Juan Manuel Santos. Juan Manuel Santos Presidente de Colombia, Jhon Meni Santos como le dice Maduro, usted no tiene autoridad moral para exigirle nada a Nicolás Maduro su amigote



con el cual despedazó esta nación colombiana. Gracias señor Presidente.

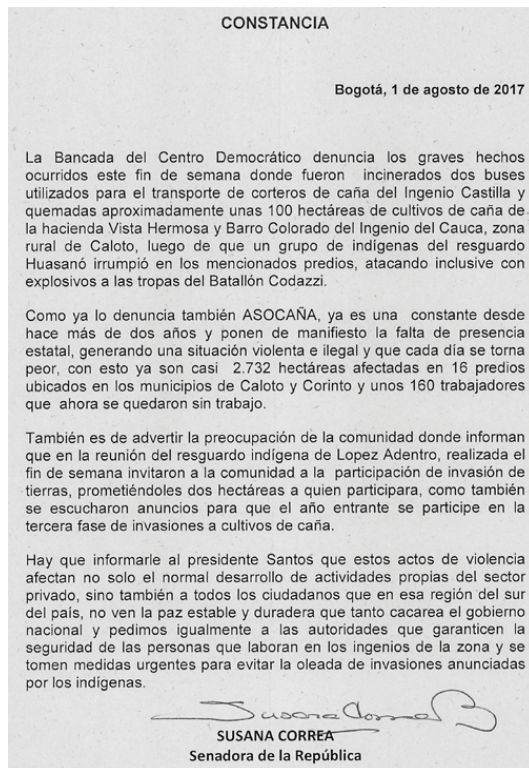
La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Susana Correa Borrero.

Palabras de la honorable Senadora Susana Correa Borrero.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Susana Correa Borrero, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias señor Presidente. Antes de leer la constancia quisiera decirle a este Congreso que debe exigirle al Gobierno, que llame a consultas al embajador de Colombia en Caracas, para estudiar el congelamiento de las relaciones internacionales con esa Nación, pero además para presionar la salida de Venezuela de los organismos internacionales.

Voy a leer señor Presidente una constancia de un tema diferente:



La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno.

Palabras de la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, quien da lectura a la siguiente constancia:**

Gracias Presidente, antes de leer mi constancia quisiera hacer tres cortas reflexiones sobre lo que aquí se ha dicho sobre Venezuela, la primera es que

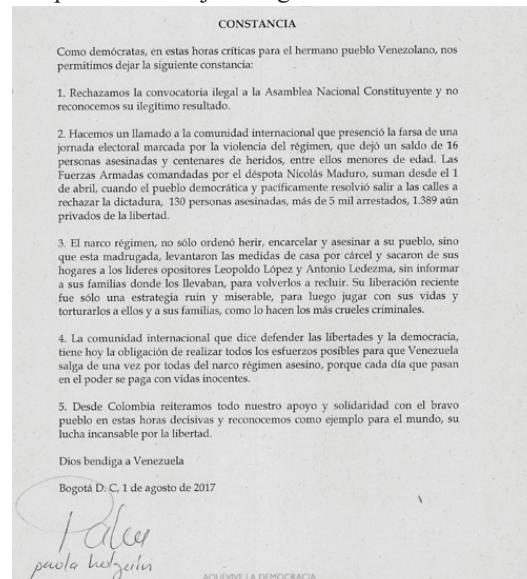
las acciones se deben tomar en el momento correcto, y el Gobierno de Juan Manuel Santos y muchos políticos de este Congreso, con la excusa de la paz, apoyaron o guardaron silencio cómplice frente a la dictadura, esperaron que Maduro se llevara preso, tuviera orden de aprensión, prohibición de salida o inhabilitara a 34 de los 77 alcaldes opositores. Esperaron que se llevara arrestado a más de 5.000 mil personas desde el 1° de abril que iniciaron las protestas, que se asesinaran 130 durante este tiempo, que Venezuela llegara a una impunidad del 98% y, el año pasado el 74% de su población perdiera 9 kilos de peso en promedio por la escases de alimentos, y la escases de medicamentos que supera el 80%. Ya tienen cerrados el 50% de los quirófanos, y 61% de los hospitales tienen faltas graves o absolutas de material quirúrgico, 94% de los tomógrafos están dañados o no funcionan y 94% de los laboratorios no tienen reactivos.

El Fondo Monetario Internacional, dijo que la inflación el año pasado fue 770%, este año puede ser de 1.600, pero entonces no se dijo nada.

Frente a la dialoguítis, repiten y repiten dialogo por encima de la abrumadora realidad de Venezuela, por incapacidad, por complicidad, o por falta de coraje para afrontar lo que hoy es una verdad de a puño y es que no existe posibilidad de dialogo con un tirano, con quien trata de forzar el dialogo a través del terrorismo violento, el dialogo no se puede dar con un Gobierno que trastorna la convivencia pacífica y que violenta las leyes consensuadas.

Hoy escuchamos como adalides de la democracia, voces que hablaban sobre la fraudulenta constituyente y el desconocimiento de la voz del pueblo, pero aquí aplaudieron un plebiscito manipulado donde además se burló la voz de los colombianos que mayoritariamente dijimos no. Esas son las reflexiones.

Cuál es mi constancia, como demócratas, en estas horas críticas para el hermano pueblo venezolano, nos permitimos dejar la siguiente constancia:



La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Thania Vega de Plazas.

Palabras de la honorable Senadora Thania Vega de Plazas.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Thania Vega de Plazas, quien da lectura a la siguiente constancia:**

**CONSTANCIA PARA PLENARIA 0013**  
**Martes 01 de agosto de 2017**

Debo comenzar por señalar nuestro apoyo claro y decidido al pueblo de Venezuela, porque literalmente a sangre y fuego, con un trágico saldo de 16 muertos, el dictador Maduro impuso su constituyente ilegítima e inconstitucional en el vecino país. Una de las terribles consecuencias de este desbordado uso de la fuerza y del poder dictatorial y opresor de Maduro la hemos tenido que padecer los colombianos, particularmente quienes residen en la zona fronteriza y han sufrido una alarmante crisis migratoria de venezolanos hacia Colombia.

Vale la pena aclarar que fue nuestro partido, a través de las Congresistas Paola Holguín y María Fernanda Cabal, quienes presentaron un Proyecto de Ley en el sentido de conceder de manera temporal una visa humanitaria a ciudadanos de ese país que se han visto obligados a migrar hacia nuestro territorio por física supervivencia.

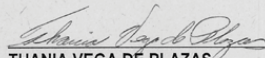
No obstante lo anterior, que el gobierno colombiano niegue la crisis migratoria calificándola de falsa alarma es una enorme irresponsabilidad. Migración Colombia desmintió este éxodo masivo, a través de un comunicado emitido por esa entidad el pasado 24 de julio. Negar la crisis es evadir una responsabilidad en materia migratoria por parte de la Cancillería.

Alrededor de 560 mil venezolanos solicitaron tarjeta fronteriza para entrar a Colombia. En dos días ingresan cerca de 100 mil ciudadanos del vecino país. Lo que queremos poner de presente es que si bien debe existir una solidaridad natural frente a la dramática situación que atraviesa el vecino Venezuela, no se puede soslayar la problemática, cuyas consecuencias pasan del plano eminentemente migratorio al ámbito humanitario, socioeconómico, sanitario y de seguridad fronteriza, entre otros aspectos a considerar.

fuertemente a la ciudad de Cúcuta. Cabildantes y demás autoridades de la región han denunciado que el tránsito migratorio no concluye en la capital de Norte de Santander, sino que extiende su paso a la ciudad de Bucaramanga hasta llegar a Bogotá.

Denuncian también la falta de protocolos migratorios y demás controles por parte del gobierno nacional. Reitero y me sostengo, negar la crisis migratoria es irresponsable, deben tomarse medidas urgentes para evitar que se agraven las consecuencias que está ocasionando esta situación.

Gracias señor presidente.

  
**THANIA VEGA DE PLAZAS**  
Senadora de la República.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez.

Palabras del honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez:**

Gracias señor Presidente. Hace poco se reunió el Foro de Sao Paulo en Managua, su declaración final se llama la Batalla por Venezuela, les

voy a leer unos apartes, que me parecen, muy interesantes.

La Batalla por Venezuela es la batalla por el continente y por el mundo. El triunfo de las fuerzas revolucionarias en Venezuela representa el triunfo de todas las fuerzas de izquierda en el mundo entero y en especial, en América Latina, siendo la Revolución Bolivariana el blanco de ataque principal del imperialismo y sus lacayos, el movimiento revolucionario y progresista latinoamericano e incluso mundial, no pueden hacer menos que tener como principal prioridad en sus planes de lucha y estrategias, la defensa de la Revolución Bolivariana hasta sus últimas consecuencias.

Me fui al listado de los partidos miembros del Foro y encontré, que curiosidad, doctor Iván Name, al Partido Alianza Verde, al Partido Polo Democrático, al Partido Comunista, bueno y otros partidos.

Yo quisiera explicarle al pueblo colombiano muy sucintamente cual es realmente esta batalla. Esta batalla es por la revolución marxista. Acaba de publicarse porque se cumplen los 100 años de la Revolución Rusa que realmente fue un golpe de Estado de Lenin y, un gran historiador, Richard Paips trae esta tesis, la esencia de la Revolución Bolchevique y de las revoluciones comunistas, es la construcción de un Estado de partido único, y un Estado de partido único tiene una consecuencia inmediata, y él hace una disección de los decretos que va dictando Lenin para el efecto, el efecto inmediato es la unión entre el ejecutivo y el legislativo y un control poderoso total, absoluto, tiránico de todo el Sistema Judicial.

Pues bien, la elección que acaba de hacerse en Venezuela el 30 de julio es exactamente el paso definitivo a la construcción del Estado de partido único con unificación del ejecutivo y el legislativo y el comienzo de una tiranía como la que durante 74 años impuso su férula a los rusos y a todos los países satélites, posteriormente unificados, en la Unión Soviética. Entonces es importante entender... (sin sonido).

Que la batalla por Venezuela, es una batalla con dos partes, el Foro de Sao Paulo y las fuerzas que como algún autor venezolano, incluso lo dijo en su libro Álvaro Uribe, el Foro de Sao Paulo contra Álvaro Uribe publicaron en el año 2009, realmente enfrenta a la democracia latinoamericana, esa es la batalla y yo le pediría al partido Alianza Verde y al partido Polo Democrático, que han expresado hoy una política totalmente contraria a la de la batalla por Venezuela, que hagan esa anotación en la página web del Foro de Sao Paulo. Muchas gracias, señor Presidente.

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

Palabras de la honorable Senadora Nohora Stella Tovar Rey.



**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Nohora Stella Tovar Rey:**

Esta constancia es dirigida al Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quiero, me dirijo a usted Presidente Santos con el fin de ponerlo en conocimiento de la grave situación que se presenta en toda la línea de frontera con la hermana República de Venezuela, las condiciones a las que se encuentran sometidos los ciudadanos de este país, han provocado el éxodo hacia Colombia, lo que ha tenido como consecuencia que los departamentos y municipios fronterizos no cuenten con la capacidad institucional y de respuesta para enfrentar este fenómeno económico y social.

Los colombianos debemos asumir una actitud solidaria con nuestros hermanos venezolanos, pero antes de eso hay que permitirles herramientas de acción a los mandatarios locales de los municipios limítrofes de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá de una manera especial, Vichada, Arauca y Guainía. Es por esto que me permito solicitar con base en las facultades que permita la Constitución Política de Colombia, se declare la emergencia económica y social, para que por esa vía se tomen medidas como la exoneración de IVA e incentivos a la actividad económica, facilidades de vivienda, facilidades de transporte y por supuesto un control necesario para garantizar el orden público en nuestro país; de igual forma solicito que Naciones Unidas a través de la Acnur tome cartas en el asunto en la atención de los exiliados puesto que el actual fenómeno se ha convertido en materia de interés internacional. Presidente, por último, quiero pedirle verificar el quórum. Gracias Presidente.

**La Presidencia manifiesta:**

Han pedido la verificación, pero pediría que cerremos con las dos intervenciones que nos han pedido y pues verificamos el quórum, la Senadora Claudia López y el Senador Corzo, igual cerramos la sesión que la habían pedido desde antes y yo prometí concederla. Dos minutos cada uno.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández.

Palabras de la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández.

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández:**

Gracias Presidente. No le acepto al Senador José Obdulio Gaviria su injerencia indebida, irrespetuosa en las actuaciones de la Alianza Verde en este Congreso, a diferencia de su mezcuidad Senador, puede preguntarle al resto de sus compañeros de bancada, he firmado con ello a lo largo de estos años las declaraciones propuestas por su bancada, rechazando y condenando lo

que ha sucedido en Venezuela, como le consta Senador Araújo, una de las iniciativas que firmé con usted fue una iniciativa suya, una constancia que dejamos aquí, para mencionar solo alguna, también iniciativas o constancias que hemos dejado con el Centro Democrático, con el Partido liberal, con otros partidos, no nos dimos cuenta la semana pasada que hay una crisis en Venezuela y no hemos cayado ante esa crisis en Venezuela.

En este congreso, en el debate público, dando la cara en las redes sociales, hemos respaldado a los demócratas de Venezuela, a sus ciudadanos, a Leopoldo López, a Lilian Tintori, a María Corina Machado, con quien me une una estrechísima amistad, aquí cuando han venido los diputados de Venezuela, el Presidente de su Asamblea, también hemos manifestado públicamente nuestro rechazo al deterioro de la situación que no dudamos en calificar de dictadura, sí eso es una dictadura, o basta con hacer elecciones para llamarse democracia, las dictaduras también puede hacer elecciones amañadas contrarias al derecho, a las garantías y pueden abusar del poder.

De manera que no vengan aquí a tratar de darnos lecciones que no tienen, por lo menos tengan la grandeza elemental de reconocer actuaciones conjuntas que en buena hora, a pesar de las diferencias en muchos otros temas hemos hecho en este congreso, lo que si no hacemos es llamados a la fuerza militar a que derroque un Gobierno, a que provoque un derramamiento de sangre, no, eso no lo hacemos ni con Venezuela ni con ningún país y mucho menos con Venezuela, con quien si provocáramos una crisis violenta que desataría una ola de millones de ciudadanos colombianos y venezolanos viniendo a Colombia, irresponsable no, eso si no lo hace la alianza verde, eso lo hace el Centro Democrático, no la Alianza Verde, y no por no invocar... (Sin sonido).

No presidente, simplemente para terminar diciendo que pido respeto por los pronunciamientos claros de la Alianza Verde, que condenan una dictadura, pero no invocan a diferencia del Centro Democrático un llamamiento a la sangre, al derroque de un Gobierno por la fuerza por su propia fuerza pública, eso no es violencia con violencia, y dictadura con dictadura, esas no son las soluciones de la Alianza Verde, esas son las propuestas en mala hora del Centro Democrático.

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:**

Presidente, yo quiero hacer una manifestación muy diferente la verdad, a lo que estamos mostrando hoy. Hoy el debate que se planteó, y entre otras con la primera proposición del partido Conservador, es la unión del pueblo colombiano por seguridad nacional, por soberanía nacional, y porque estamos atendiendo colombianos venidos de Venezuela como a venezolanos y pedimos abrir las fronteras.

El tema de responsabilidades o achacar la responsabilidad de la suerte de Colombia o en el tema de la paz, esa no es la discusión, pero yo sí le quiero advertir, desde luego, ya que se sentó esa posición, que la posición del partido ha sido totalmente diferente, la del Partido Conservador, el Partido Conservador en su bancada ha manifestado que está de acuerdo con la paz, con dos diferencias desde luego respetuosas con el Gobierno, con los delitos de lesa humanidad y con el tema de tierras, el tema de justicia ha sido discutido. Pero presidente, no podemos olvidar que Juan Mario Laserna, en compañía de varios de los senadores, con María Corina Machado venimos trabajando con el tema de Venezuela, que hace más de 3 o 4 años, yo escribí, sobre, un artículo que se llama las Farc quieren orillar a Colombia, que retwitieron algunos amigos del Centro Democrático.

De igual manera en algunos departamentos hicimos respeto sobre por quien se debería votar en el referendo colombiano y era la libre voluntad de conciencia. Hemos seguido manifestando algunas posiciones del Partido Conservador y de corazón abierto, mentalmente democráticos, no nos acercamos a la posición de rechazo a la paz, pero tampoco hemos sido entregados a todas las posiciones sobre la paz en Colombia.

De tal manera que puede haber líneas diferentes, Presidente, en cuanto a la consideración de la paz de Colombia, pero otra cosa es el golpe de Estado y la tiranía venezolana a la cual se refiere el debate de hoy. Y quería decir esto Presidente, porque al Congreso hay que respetarle sus diferentes posiciones y no solamente es un partido el que define la suerte de Colombia, también tenemos diferencias y hay diferencias y hay que respetarnos las diferencias, estamos de acuerdo con la paz, estamos de acuerdo con algunas cosas de los acuerdos de paz, pero en el tema venezolano pedimos la unión de todos los colombianos y la protección de la soberanía colombiana.

**Con la venia dela Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez:**

Lamento la ausencia de la doctora Viviane que suele responder con tanta agudeza las palabras de cierta Senadora, pero es que esto es un asunto aparentemente de esquizofrenia, pertenecen al Foro de Sao Paulo, leo la página oficial del foro, Colombia Marcha Patriótica, Movimiento Progresista, Partido Alianza Verde, Partido Comunista, Polo Democrático, presentes por el socialismo y Unión Patriótica. Firman el documento o por lo menos no hacen ninguna advertencia de que se retiran de dicha firma, proclaman la batalla por Venezuela, ¡pero claro!, como esa política es para el exterior, por eso es filis teísmo, esa política es para la opinión pública de los 7 países que ellos gobiernan, actualmente en América Latina, de pronto más, pero para el mercado interno y en las sesiones de la plenaria del Senado de la República se expresan en contra de la batalla por Venezuela. No tiene ninguna lógica, y a

eso me refiero. Ya terminé señor Presidente. Muchas gracias.

**Con la venia dela Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:**

Presidente, yo los escucho, usted ya me permitió hablar, yo los escucho y si hay unos momentos, o yo quería decir esto simplemente porque ahora hablé bastante largo.

Yo tuve como se me dice irresponsable, yo tuve la responsabilidad de denunciar al chavismo, cuando sus chequeras y sus regalos no le permitían a muchos Gobiernos y a muchos partidos y a muchos políticos latinoamericanos ver lo que venía, como empezaba a acabar con la empresa privada, la independencia en las instituciones, fomentaba la violencia a través de los criminales, yo tuve la responsabilidad de permitir, en aras de un acuerdo humanitario, que liberaran los secuestrados, que Chaves interviniera, y después cuando su intervención fue una ofensa a la Constitución colombiana y empezó a llamar a los militares colombianos, tuve la responsabilidad de apartarlo de esa mediación.

Nosotros hemos tenido la responsabilidad de acompañar a la oposición venezolana desde hace muchos años, casi que solitariamente, hemos asumido la responsabilidad de denunciar la presencia hoy de las Farc en varios Estados de Venezuela, y lo que hizo el ELN intimidando y masacrando el día domingo en el proceso de la constituyente de Venezuela. Entonces se dice que es irresponsable pedir una intervención militar para que cese a esa violencia contra el pueblo de Venezuela, se convoque a una elección con sufragio universal y se tome el rumbo socialista y se tome el rumbo democrático. Yo creo señor Presidente que eso es responsable, muy responsable seguir que eso mantenga el curso que lleva, donde todos los días violan más derechos humanos, asesinan más ciudadanos, se afecta más la poquita democracia que queda; yo creo que es responsable lo que hemos dicho nosotros, allá hay un Gobierno sumamente bien armado. Con el ejército, con la Guardia Nacional de Venezuela, con los colectivos criminales, con el ELN y las Farc de Colombia, un pueblo pobre que no tiene si no las redes sociales, decirle a ese ejército que no le siga disparando al pueblo, sino que obligue al tirano a hacerse a un lado, y que... (Sin sonido).

Un minuto, de elecciones con sufragio universal que permitan tomar el rumbo democrático yo creo que es responsable, yo me he procurado leer la historia de Venezuela, y la de muchas dictaduras y finalmente para que las protestas populares no terminen masacrando al pueblo, tiene que haber una reflexión en las fuerzas armadas que obliguen al tirano a hacerse a un lado. Así se derrumbó finalmente todo lo que fue el socialismo soviético, nosotros seguiremos cumpliendo la responsabilidad, buscando un apoyo efectivo y no retórico a la oposición de Venezuela. Gracias señor Presidente.



**Con la venia dela Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Gracias señor Presidente, quiero dejar constancia de que el Partido Liberal no está de acuerdo y nunca estará de acuerdo con que la solución para el caso venezolano sea un golpe militar, gracias señor Presidente.

**Con la venia dela Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Ernesto Macias Tovar:**

Presidente gracias. La constancia que acabo de escuchar, no sé si era que el mismo partido lo había dicho, porque por lo menos en Colombia no hemos escuchado de ningún dirigente hablar de golpe militar o pedir golpe militar, entonces no sé si es constancia o es un autoexamen.

Aquí algunos se molestaban porque el Senador Carlos Felipe Mejía decía que el Presidente Santos tiene gran responsabilidad en el problema de Venezuela, y hay que recordar entonces las incoherencias del hoy Presidente Santos, durante todo el proceso del chavismo y que eso le ha hecho enorme daño a Colombia, pero también al pueblo de Venezuela.

Yo recuerdo, no se la fecha pero sí recuerdo cuando el Canciller Fernando Araújo, Canciller del Gobierno del Presidente Uribe, tuvo que salir en dos oportunidades a rectificar declaraciones del Ministro de entonces, Ministro de Defensa Juan Manuel Santos contra el Presidente Chaves en la época y también pues el pueblo colombiano, recordamos con dolor, como a los cuatro días de posesionado el Presidente Santos, después de insultar permanentemente a Chaves seguramente con razón, dio la vuelta y lo declaró su mejor o su nuevo mejor amigo y, allí Santos cuando lo declara su nuevo mejor amigo, olvidaba que el Gobierno al que él había pertenecido, el Gobierno del Presidente Uribe, a través del embajador Luis Alfonso Hoyos, había denunciado los campamentos en Venezuela, los campamento de las Farc con quien Santos iniciaba ya seguramente a través de su hermano las negociaciones con esa organización terrorista protegida por el chavismo en Venezuela.

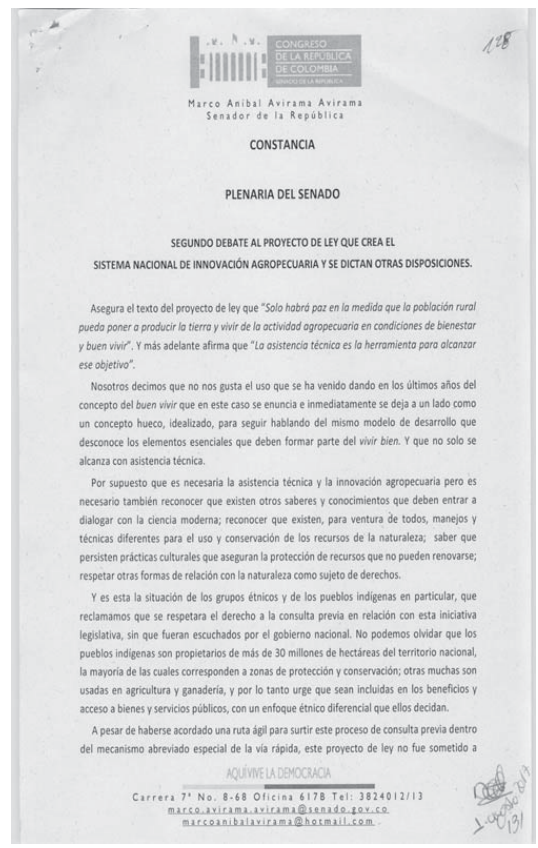
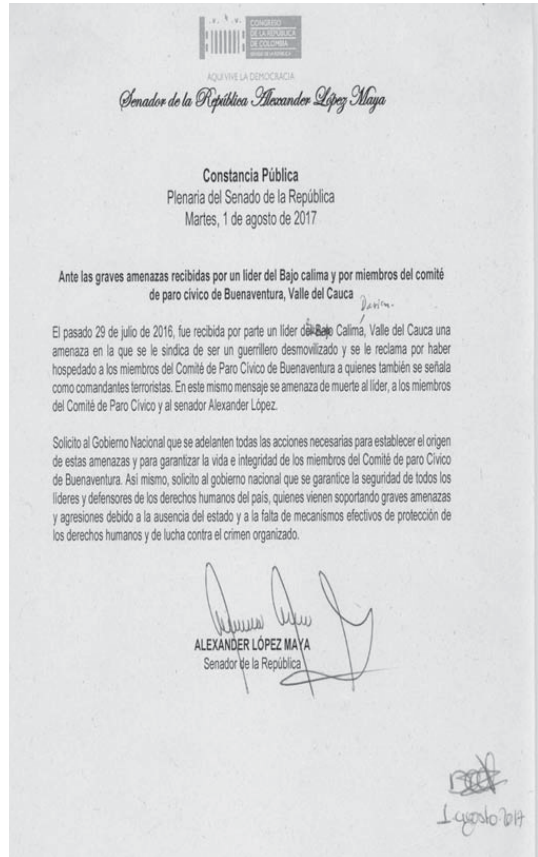
Y hoy, Presidente, quiero decirlo con absoluta responsabilidad, que hoy continúan los campamentos de las Farc en territorio venezolano, hoy continúan los campamentos de las Farc en territorio venezolano protegidos por el dictador Maduro.

Entonces, Santos que hoy... (sin sonido).


En esa doble moral del Presidente Santos cuando dice hoy que no reconocía el resultado de la constituyente en Venezuela, cuando venía de robarse el plebiscito en Colombia, ese ha sido Santos una y otra vez. Mañana seguramente cuando lo vuelva a amenazar Maduro, volverá seguramente a decirle que será su mejor amigo. Era esa constancia simplemente Presidente.

En el transcurso de la sesión los honorables Senadores Alexander López Maya, Marco Aníbal

Avirama Avirama y Luis Fernando Velasco Chaves, radican por Secretaría las siguientes constancias:




129

  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 DE COLOMBIA  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA  
**Marco Anibal Avirama Avirama**  
 Senador de la República

consulta y concertación con los pueblos y organizaciones indígenas en la Mesa Permanente de Concertación. Una vez más se niega un derecho, que en este caso específico, podría poner a dialogar diferentes formas de uso y manejo de los territorios, de saberes diversos, para beneficio de todos.


Agosto 1 de 2017

  
**MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA**  
 Alianza Social Independiente ASI

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7° No. 8-68 Oficina 617B Tel: 3824012/13  
 MARCO.AVIRAMA@AVIRAMA188385.EDU.CO  
 MARCOANIBALAVIRAMA@GMAIL.COM

132

130

  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 DE COLOMBIA  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA  
**AQUIVIVE LA DEMOCRACIA**  
 Luis Fernando Velasco Chaves  
 Senador de la República

**CONSTANCIA**  
Plenaria de Senado

2 de agosto de 2017

Honorables Senadores,

El pasado 25 de julio el país conoció que el Tribunal de Arbitramento del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá determinó que las empresas Comcel S.A. (Claro) y Movistar, de Telefónica, deberán pagar al Estado colombiano 4.8 billones de pesos, es decir, unos 1.584 millones de dólares por concepto de bienes, equipos e infraestructura previstos en los contratos de concesión de telefonía móvil celular suscritos en 1994. Laudo arbitral que no es otra cosa que la materialización de lo estipulado por la Honorable Corte Constitucional y su Sentencia C-555/13.


Según este Tribunal, "la cláusula de reversión de activos de los contratos de concesión de telefonía móvil celular suscritos en 1994 entre el Estado y los operadores Comunicación Celular S.A. Comcel y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., está vigente y es de obligatorio cumplimiento", por lo que establece que en compensación dichas empresas deberán pagar el histórico monto.

Como ya señalamos, este importante hecho sin embargo no hace otra cosa que acogerse a los mandatos de la Honorable Corte Constitucional quien a través de la sentencia C-555-13 ordenó que se entreguen al Estado las redes con las que se prestan los servicios de telefonía celular o que se compense el valor de las mismas, en

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo Congreso, oficina 203. Teléfono: 3823332 - 3823333  
 www.luisfernandovelasco.com.co - Email: contacto@luisfernandovelasco.com.co  
 Bogotá, D.C - Colombia

133

131

  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 DE COLOMBIA  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA  
**AQUIVIVE LA DEMOCRACIA**  
 Luis Fernando Velasco Chaves  
 Senador de la República

cumplimiento a la Ley 37 de 1993, que reglamentó la prestación de la telefonía móvil celular en el país.

Debe reconocerse entonces el papel sustancial de la Honorable Corte quien a través de su trascendental fallo reconoce la vigencia de la reversión y los derechos de los ciudadanos y de la Contraloría General de la República, representada para entonces por la Dra. Sandra Morelli Rico, quien jugó un rol fundamental para que fuera esta Corte quien definiera el caso. Así mismo, debe resaltarse que lo establecido por la Corte es el resultado de las acciones llevadas a cabo por este Honorable Congreso de la República, quien desde el año 2012, a través del ex Senador de la República, miembro del Partido Liberal Colombiano, Dr. Eugenio Prieto Soto, realizó múltiples e importantes debates de control político en torno a la figura de la reversión de la red de telefonía móvil celular como un asunto fundamental para el Estado de Derecho y su deber de garantía de los Servicios Públicos, específicamente a través de la garantía de la continuidad de éste.


Estamos hoy frente a un hecho histórico de debida protección del patrimonio público y de la defensa de la teoría del servicio público, donde la Corte Constitucional y su sentencia C-555-13, tiene garantizado un lugar central para la construcción de la teoría del servicio público en Colombia y con ello en la garantía a la protección de los derechos de los usuarios. Ante este momento histórico dos asuntos son centrales:

- i) El seguimiento a la ejecución de la Sentencia de la Corte y del Laudo del Tribunal de Arbitramento, garantizando que lo allí estipulado se ejecute cuanto antes, ya que nos encontramos ante una situación de cosa juzgada que no da lugar a nuevos argumentos sino a la ejecución de lo establecido.
- ii) Es trascendental que este Honorable Congreso de la República reitere su ejercicio responsable y riguroso por la

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo Congreso, oficina 203. Teléfono: 3823332 - 3823333  
 www.luisfernandovelasco.com.co - Email: contacto@luisfernandovelasco.com.co  
 Bogotá, D.C - Colombia

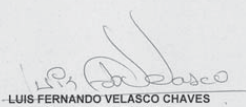
134

132

  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 DE COLOMBIA  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA  
**AQUIVIVE LA DEMOCRACIA**  
 Luis Fernando Velasco Chaves  
 Senador de la República

representación y defensa de los intereses ciudadanos, para lo cual se requiere de una discusión amplia en torno a la inversión de estos recursos, ya sea en pro de la democratización de la red de telefonía móvil o de la construcción de equidad territorial.

Atentamente,

  
**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
 Senador de la República

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo Congreso, oficina 203. Teléfono: 3823332 - 3823333  
 www.luisfernandovelasco.com.co - Email: contacto@luisfernandovelasco.com.co  
 Bogotá, D.C - Colombia

135

VI

Negocios sustanciados por la Presidencia

Por secretaría fueron radicados los siguientes documentos para su respectiva publicación, en la presente acta:

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
 Bogotá D.C., Julio 28 de 2017  
 80013-2016-626

*10000 No. 56*

Contraloría General de la República - SDO 0807 0517 48 29  
 Al Contralor Cte Este No.: 2017E00090752 For. Anexo 0 F.A.O.  
 OFICINA: DIRECCIÓN DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS  
 CARRERA: GREGORIO ELJACH PACHECO CALDERÓN, RENAULTA LUZ GUSTOZO  
 OBS: INFORMES CONSTITUCIONALES Y LEGALES (GESTIÓN DEUDA, FINANZAS Y  
 2017EE0090752

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Congreso de la República

Referencia: Remisión Informes  
 Respetado doctor Eljach:

En cumplimiento de lo establecido en el artículos 178 y 268 de la Constitución Política de Colombia así como el Artículo 38 y parágrafo del artículo 39 de la Ley 42 de 1990, los artículos 254 y 310 de la Ley 5 de 1992 y artículo 62 del Decreto Ley 26 de 2000, se le permite hacer entrega de los documentos adjuntos correspondientes a la vigencia 2015, elaborado por la Contraloría General de la República.

- Situación de la Deuda Pública
- Informe de la Cuenta del Presupuesto
- Informe de la Situación de Finanzas del Estado 2016

Proyectado por: *Sandra Villamizar*  
**ALVARO RUIZ CASTRO**  
 Jefe de Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Recibido por: *ALVARO RUIZ CASTRO*  
 SECRETARÍA GENERAL  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 RECIBIDO POR: *ALVARO RUIZ CASTRO*  
 HORA: *13:00*

Proyectado por: *Sandra Villamizar*  
 Anexo lo enunciado, cuatro informes impresos  
 Archivo: TRD 80013-238\_ Informes Apoyo Técnico 2017

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX: 518 7000  
 cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**  
 MINCIENCIA

*134*

Recepción en Contraloría Esterna  
 31 JUL 2017  
 Radica de No. *19474*  
 Nota:

Radicado entrada  
 No. Expediente 23689/2017/OFI  
**01550**

**ASUNTO: Informe de comisiones al exterior del país.**

Con un atento saludo y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 254 y 255 de la Ley 5 de 1992 me permito remitir la relación de comisiones al exterior del país otorgadas durante el período comprendido entre el 16 de marzo de 2017 y el 19 de julio de 2017 a los servidores públicos de este Ministerio, con indicación del destino, duración, objeto, nombres de los comisionados y el valor cancelado con cargo al Tesoro Nacional.

cordialmente,

*Silvia Lucía Reyes Acevedo*  
**SILVIA LUCÍA REYES ACEVEDO**  
 Secretaria General

Lo enunciado en 5 folios  
 Dra. Mariela Talar Castro, Jefa de la Oficina de Control Interno  
 Revisó: *Yancy Castillo*  
 Elaboró: *Yancy Castillo*

Firmado digitalmente por SILVIA REYES ACEVEDO  
**SECRETARIA GENERAL**

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia  
 Comunicador (57 1) 385 1700. Fax: Bogotá 01-8000-910071  
 atencionciudad@minciencia.gov.co  
 www.minciencia.gov.co

*137*



136

Nombre del Convidado	Ciudad	Fecha	Horario	País	Valor	País	Título	País	Valor	País	Título
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	MEXICO	26-may-17	20-may-17	MEXICO	\$5,548,250.00				\$4,472,000.00		FECHA DE INFRAESTRUCTURA ALIANZA DEL PACIFICO
ESCALANTE GARCIA JULIANA MARIA	MEXICO	26-may-17	20-may-17	MEXICO	\$3,597,750.00				\$3,744,500.00		FECHA DE INFRAESTRUCTURA ALIANZA DEL PACIFICO
BEHAGUAMON JUAN SEBASTIAN	BRASIL	7-may-17	20-may-17		\$0.00				\$0.00		PARTICIPAR EN EL CURSO "MUNDOS EN LAS TIENDAS MEXICANAS Y LA ECONOMIA MUNDIAL" EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE NEGOCIOS DE LA ESCUELA GENERAL DINAMICO CON ENFASIS EN POLITICA FISCAL
VELAZCO MARTINEZ ANDRES MAURICIO	MEXICO	25-may-17	27-may-17		\$2,944,410.00				\$4,871,010.00		REUNION GRUPO POLITICA TRIBUTARIA
ESCORBAR BARRON ANDRES	NEW YORK	15-jun-17	17-jun-17		\$3,032,240.00				\$3,038,830.00		ASISTIR AL EVENTO COLOMBIA INSEDE OUT-ROIT
LOPEZ ROCHA VAN MILENA	MEXICO	31-may-17	3-jun-17		\$2,794,140.00				\$4,347,800.00		PARTICIPAR EN VERN INTERNACIONAL MONETARY FUND PUBLIC DEBT MANAGEMENT FORUM
GOMEZ LOPEZ MIGUEL ANGEL	WASHINGTON	14-jun-17	15-jun-17		\$3,711,791.00				\$2,754,450.00		PARTICIPAR EN LA REUNION DE LA SESION VI SOBRE CONTINGENCIAS
LOPEZ ROCHA VAN MILENA	LONDRES	11-jun-17	13-jun-17		\$5,465,860.00				\$3,270,750.00		PARTICIPAR EN LA SECTA SESION DEL COMITADO NISEROUT
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	MIAMI	14-jun-17	15-jun-17		\$6,986,365.00				\$2,272,500.00		CONFERENCIA EN INDEPENDENCIA Y SEGURIDAD EN AMERICA CENTRAL
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	PARIS	29-jun-17	29-jun-17		\$1,192,732.00				\$8,726,400.00		102632/07 FORO ECONOMICO FRANCIA COLOMBIA
ESCALANTE GARCIA JULIANA MARIA	MIAMI	14-jun-17	15-jun-17		\$4,891,193.00				\$1,393,975.00		ACOMPANAMIENTO EN LA AGENDA DEL SEÑOR MINISTRO CONFERENCIA
LUCEO CAMPAS FRANCISCO MAURICIO	SAN JOSE DE COSTA RICA	23-jun-17	23-jun-17		\$0.00				\$0.00		ASISTIR A COMITE FOCUARIO ORDINARIO
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	BOLIVIA	3-jul-17	5-jul-17		\$1,180,000.00				\$1,180,000.00		LA REUNION DEL DIRECTORIO DEL BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (CAF)
ESCALANTE GARCIA JULIANA MARIA	BOLIVIA	3-jul-17	5-jul-17		\$2,088,875.00				\$4,449,180.00		LA REUNION DEL DIRECTORIO DEL BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (CAF)
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	WASHINGTON	19-jul-17	18-jul-17		\$3,800,000.00				\$11,523,880.00		REUNION CON EL GOBIERNO AMERICANO
ESCALANTE GARCIA JULIANA MARIA	WASHINGTON	19-jul-17	17-jul-17		\$2,394,000.00				\$8,459,750.00		REUNION CON EL GOBIERNO AMERICANO
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	ESTADOS UNIDOS	13-jul-17	14-jul-17		\$2,296,250.00				\$0.00		PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS DE GESTION EN EL SECTOR DE SERVICIOS FINANCIEROS DE AMERICA LATINA EN EL SECTOR DE AMERICA LATINA CHINA Y VISITA EDUCATIVA A UNA PROVINCIA DE SHANGHAI
LOPEZ ROCHA VAN MILENA	CHINA	15-jul-17	20-jul-17		\$0.00				\$0.00		

Revisó Carlos Ledezma Cero (Luis Latorre/Diary Buitrago)  
Elaboró Verónica Castillo

135

Nombre del Convidado	Ciudad	Fecha	Horario	País	Valor	País	Título	País	Valor	País	Título
MONIZACION ARTUNDUAGA VAN MIRA	GUATEMALA	26-abr-17	28-abr-17		\$1,465,000.00				\$2,738,250.00		ASISTIR LA VI REUNION OCIOAMAR DE LA ASAMBLEA DE GOBIERNOS DEL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA (BCEI)
VELAZCO MARTINEZ ANDRES MAURICIO	WASHINGTON	19-abr-17	21-abr-17		\$3,203,250.00				\$1,614,400.00		INVITACION A LA XIV REUNION DE BANCOS CENTRALES Y MINISTROS DE FINANZAS QUE SE LEVANTA A CABO EN LA SEDE DEL BID
DAZ ZULETA VAN CAROLINA	WASHINGTON	26-abr-17	28-abr-17		\$0.00				\$0.00		PARTICIPAR COMO PANELISTA EN LA REUNION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
RUIZ OCEAN MARIA DE LOS ANGELES	ALEMANIA	1-abr-17	31-mar-18		\$0.00				\$0.00		SEMINARIO ORGANIZADO POR EL BANCO MUNDIAL EN LA SEDE DE "THE DESIGN OF INSURANCE CALENDARS AND THE IMPACT ON SECONDARY MARKETS FOR GOVERNMENT SECURITIES"
ESCORBAR BARRON ANDRES	WASHINGTON	19-abr-17	23-abr-17		\$4,124,800.00				\$4,495,542.00		COMISION DE ESTUDIOS MAESTRIA EN ECONOMIA INTERNACIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN "THE HOCHTIDIALE AIR TECHNIK"
GOMEZ LOPEZ MIGUEL ANGEL	BIENOS AIRES	3-abr-17	5-abr-17		\$0.00				\$0.00		ASISTIR A LAS REUNIONES DE PRIMAVERA DEL WBI Y FMI
MONIZACION ARTUNDUAGA VAN MIRA	WASHINGTON	19-abr-17	23-abr-17		\$3,401,750.00				\$4,112,734.00		PARTICIPAR COMO PANELISTA EN LA REUNION ANUAL DEL GRUPO DE ESTUDIOS DE INVESTION DE EQUITY PUBLIC DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
LOPEZ ROCHA VAN MILENA	WASHINGTON	19-abr-17	23-abr-17		\$4,124,800.00				\$4,112,734.00		ASISTIR A LAS REUNIONES DE PRIMAVERA DEL GRUPO BANCO MUNDIAL (WBI) Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)
CARDENAS SANTAMARIA MAURICIO	WASHINGTON	19-abr-17	23-abr-17		\$8,547,500.00				\$1,702,250.00		REUNIONES DE PRIMAVERA DEL BANCO MUNDIAL
ESCALANTE GARCIA JULIANA MARIA	WASHINGTON	19-abr-17	23-abr-17		\$4,124,800.00				\$3,028,850.00		ACOMPANAMIENTO EN LA AGENDA DEL SEÑOR MINISTRO EN LAS REUNIONES DE PRIMAVERA DEL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
VALDIVIA GUIONES LUIS FERNANDO	WASHINGTON	17-abr-17	20-abr-17		\$0.00				\$0.00		CONTROL DE IMPUESTOS AL TIEMPO ORGANIZADO POR EL BANCO MUNDIAL
VALDIVIA GUIONES LUIS FERNANDO	GUATEMALA	7-may-17	12-may-17		\$0.00				\$2,202,650.00		REUNIONES DE PRIMAVERA DEL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
MUMI RIEZ CALDINA MARCELA	PARAGUAY	31-may-17	4-jun-17		\$0.00				\$0.00		PARTICIPAR EN LA CONFERENCIA DEL GRUPO DE TRABAJOS EN TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y SE INSCRIBE EN EL MARCO DE LA COOPERACION DEL BANCO MUNDIAL Y LA INICIATIVA GLOBAL PARA LA TRANSPARENCIA T.Y.I DE JUNIO
CASTRO CASTRO PEDRO	PARAGUAY	31-may-17	4-jun-17		\$0.00				\$0.00		PARTICIPAR EN LA CONFERENCIA DE LOS OPQS TRABAJOS EN TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y SE INSCRIBE EN EL MARCO DE LA COOPERACION DEL BANCO MUNDIAL Y LA INICIATIVA GLOBAL PARA LA TRANSPARENCIA T.Y.I DE JUNIO
GOMEZ LOPEZ MIGUEL ANGEL	CHILE	21-may-17	24-may-17		\$0.00				\$0.00		PARTICIPAR EN EL TALLER "FOOD OF INFRASTRUCTURE ALIANZA DEL PACIFICO"

Revisó Carlos Ledezma Cero (Luis Latorre/Diary Buitrago)  
Elaboró Verónica Castillo



128

**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**  
de mejores resultados

**Industria y Comercio**  
SUPERINTENDENCIA

Bogotá D.C.  
111

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
FECHA: 2017-07-19 10:20:37  
DEPARTAMENTO: 111  
TRAM: 311 INFORMES  
ACT: 511 PRESENTACIÓN  
FOLIOS: 2

01549

**Doctor**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68 Oficina 205 B Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Asunto:** Radicación: 17-275372-0-0  
Rámite: 311  
Emisor: 322  
Activo: 411  
Folios: 2

Apreciado Doctor:

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 255 de la Ley 5ª de 1992, adjunto listado que contiene la relación de las comisiones al exterior, conferidas a los servidores de la Superintendencia de Industria y Comercio durante el periodo comprendido entre el 7 de marzo al 14 de julio del 2017.

Atentamente,

**PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO**  
Superintendente de Industria y Comercio

Eliudair Mejía Olaya P  
Revisó: Rodrigo Bernal Parra  
Aprobó: Angélica María Acuña P

SECRETARÍA GENERAL  
RECIBIDO POR LA SECRETARÍA GENERAL  
FECHA: 2017.07.26  
HORA: 11:30

140

**MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO**

Gr. 13 a 27 - 00 pisos 3, 4, 5, 6, 7 y 10 - PBR: (571) 5870000 - contacto@sic.gov.co - Bogotá D.C., Colombia  
Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
www.sic.gov.co - Teléfono en Bogotá: 5250400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910185

Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente

**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**  
**COMISIONES AL EXTERIOR DEL 7 DE MARZO AL 14 DE JULIO DEL 2017**

NO. COMISION	FECHA	PAIS	INTERVENIENDO	EXAMINADO	FECHA DE EMISION	FECHA DE RECEPCION	FECHA DE ENTREGA	FECHA DE DEVOLUCION	FECHA DE CANCELACION
01	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
02	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
03	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
04	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
05	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
06	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
07	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
08	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
09	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
10	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
11	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
12	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
13	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
14	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
15	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
16	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
17	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
18	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
19	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
20	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
21	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
22	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
23	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
24	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
25	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
26	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
27	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
28	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
29	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
30	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
31	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
32	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
33	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
34	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
35	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
36	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
37	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
38	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
39	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
40	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
41	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
42	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
43	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
44	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
45	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
46	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
47	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
48	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
49	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017
50	07/03/2017	USA	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	Comisión de Asesoramiento en Salud (CUSA)	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017	07/03/2017

140

143

COLEGIADAS

CONGRESO NACIONAL

SECRETARIA GENERAL SENADO

TODOS POR UN NUEVO PAIS

20171100108931

01546

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL SENADO

31 JUL 2017

Recepción de Concesionancia Eritrina

Refrendado No. 19491

Miras:

Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7 No. 8-68

Bogotá, D.C.

Respetado doctor Eljach:

De conformidad con el artículo 255 de la Ley 5ª de 1992, atentamente remito el informe de las comisiones al exterior realizadas durante el primer semestre del presente año.

Cordialmente,

PAULA FERNANDA CHIQUILLO LONDONO

Secretaria General

RECIBIDO POR: 31-07-17

FECHA: 31-07-17

HORA: 4:00 pm

SG

Bogotá, D.C., 27-07-2017

ANEXO

Copia a: Oficina Talento Humano

Oficina Internacionalización

www.senado.gov.co

**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**  
**COMISIONES AL EXTERIOR DEL 7 DE JUNIO DEL 2017**

ORDEN	INDICADOR	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	ENTIDAD	DESCRIPCION	ESTADO	OTROS	OTROS	OTROS	OTROS	OTROS	OTROS
1	1000001	10/06/2017	10/06/2017	Albania (España)	Comisión de expertos de Albania	Finalizada	X	X	X	X	X	X
2	1000002	10/06/2017	10/06/2017	Brasil (Brasil)	Comisión de expertos de Brasil	Finalizada	X	X	X	X	X	X
3	1000003	10/06/2017	10/06/2017	Chile (Chile)	Comisión de expertos de Chile	Finalizada	X	X	X	X	X	X
4	1000004	10/06/2017	10/06/2017	Colombia (Colombia)	Comisión de expertos de Colombia	Finalizada	X	X	X	X	X	X
5	1000005	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
6	1000006	10/06/2017	10/06/2017	China (China)	Comisión de expertos de China	Finalizada	X	X	X	X	X	X
7	1000007	10/06/2017	10/06/2017	Corea del Sur (Corea del Sur)	Comisión de expertos de Corea del Sur	Finalizada	X	X	X	X	X	X
8	1000008	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
9	1000009	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
10	1000010	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
11	1000011	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
12	1000012	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
13	1000013	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
14	1000014	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
15	1000015	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
16	1000016	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
17	1000017	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X
18	1000018	10/06/2017	10/06/2017	Costa Rica (Costa Rica)	Comisión de expertos de Costa Rica	Finalizada	X	X	X	X	X	X

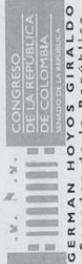
shl

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS										
Nº	RELACION COMISIONES DE SERVICIO AL EXTERIOR REALIZADAS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2017		DURACION	OBJETO	COMISIONES		OTRO	VALORES	OTROS VALORES	OTRO VALORES
	COMISIONADO	REPRESENTANTE			COMISIONADO	COMISIONADO				
1	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	28 de 27 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		14 022 268	56 185 279	
2	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	28 de 14 de mayo	Participar en el Comité Asesor de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
3	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		13 715 295	13 715 295	
4	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		12 529 292	12 529 292	
5	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
6	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		54 022 268	54 022 268	
7	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		56 185 279	56 185 279	
8	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
9	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
10	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
11	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		54 022 268	54 022 268	
12	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		56 185 279	56 185 279	
13	Asesoría No. 2017 de 2017	Argelia Maza (Caldas)	27 de 08 de mayo	Participar en la Primera Reunión de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico (AIDT) en el marco del programa de cooperación con el grupo de trabajo de la Comisión de Asesoría y Acompañamiento (CAA) del grupo de trabajo de innovación tecnológica.	Colombia	Colombia		N.A.	N.A.	
Total								579 013 885	579 013 885	

shl



144



**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**GERMAN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

**ACTIVIDAD LEGISLATIVA 2016 - 2017**

**Ponente**  
**Proyecto de Ley número 189 de 2016 Senado, 154 de 2015 Cámara:** "Por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones".  
**Autor:** Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría.  
**Ponentes:** H. S.: Arleth Patricia Casado de López, Olga Lucía Suarez Mire, Bernabé Celis Carrillo, German Darío Hoyos Giraldo, Fernando Eustacio Tamayo, Tamayo, Antonio José Navarro Wolff e Iván Duque Márquez.

**Estado Actual:** Ley 1816 de 2016  
 Publicaciones en Gaceta: No. 523/17


**Resumen:** La ley fija el régimen propio que regula el monopolio rentístico de licores destilados y regula temas referentes al impuesto al consumo sobre licores, aperitivos y vinos.

**Proyecto de Ley No. 155 de 2016 Senado - 113 de 2015 Cámara,** "POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EL COBRO POR RETIROS EN CAJEROS ELECTRONICOS DEL SISTEMA BANCARIO COLOMBIANO DE CUENTAS CON MOVIMIENTOS INFERIORES A TRES SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES".

ACQUIVIVA LA DEMOCRACIA  
**Carrera 7 No. 8 - 48 Oficina 3288/3298. Tel: 3823372/74**  
[german.hoyos.giraldo@senado.gov.co](mailto:german.hoyos.giraldo@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

147

146



**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**GERMAN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

**Bogotá D.C. Julio 19 de 2017**

**Doctor**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República


**Respetado Doctor Eljach:**  
 Reciba un cordial saludo. Comedidamente me permito presentarle el informe legislativo 2016 - 2017, para su respectivo trámite.  
 Le agradezco de antemano su amable atención.  
 Atentamente,

*G. Hoyos*  
**GERMAN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

ACQUIVIVA LA DEMOCRACIA  
**Carrera 7 No. 8 - 48 Oficina 3288/3298. Tel: 3823372/74**  
[german.hoyos.giraldo@senado.gov.co](mailto:german.hoyos.giraldo@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

146

143



**CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**GERMAN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

**Bogotá D.C. Julio 19 de 2017**

**Doctor**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República


**Respetado Doctor Eljach:**  
 Reciba un cordial saludo. Comedidamente me permito presentarle el informe legislativo 2016 - 2017, para su respectivo trámite.  
 Le agradezco de antemano su amable atención.  
 Atentamente,

*G. Hoyos*  
**GERMAN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

ACQUIVIVA LA DEMOCRACIA  
**Carrera 7 No. 8 - 48 Oficina 3288/3298. Tel: 3823372/74**  
[german.hoyos.giraldo@senado.gov.co](mailto:german.hoyos.giraldo@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

146

446



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**GERMÁN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

Resumen: Con esta iniciativa se observan cambios estructurales al sistema tributario, el aumento del IVA y la penalización a los evasores.

**Proyecto No. 223 de 2017 Senado, 243/17 Cámara**, "Por la cual se erectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017".  
 Autor: Ministro de Hacienda, Dr. Mauricio Cárdenas S.  
 Coordinador Ponente: H.S. Fernando Tamayo y José Alfredo Gnecco Zuleta  
 Ponentes: H.S. Rodrigo Villalba, Antonio Guerra, Arleth Casado, Juan Manuel Corzo, Germán Darío Hoyos, Antonio Navarro, Fernando Araujo y Olga Lucía Suárez.


Estado Actual: Ley 1837 de 2017  
 Publicaciones en Gaceta: No.560 de 2017

Resumen: La Ley propone un aumento de \$8,56 billones al Presupuesto General de la Nación, para un total de \$233 billones, recursos que serán destinados especialmente a programas de inversión social que se realizarán a los sectores agropecuarios, educación, inclusión social, salud, el postconflicto, minas y energía.

ACQUIVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 3288/3298. Tel: 3823372/74  
 g.man.hoyos.giraldo@senado.gov.co / www.senado.gov.co

149  
3

445



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**GERMÁN HOYOS GIRALDO**  
 Senador de la República

Autor: H.R. Samuel Alejandro Hoyos - Bancada de Centro Democrático  
 Ponentes: H.S. Germán Hoyos

Estado Actual: Archivado  
 Publicaciones en Gaceta: No. 723 de 2015; 1012/2015; 131/2016

Resumen: El proyecto tiene como objeto que los titulares de cuentas de ahorros con movimientos mensuales inferiores a (3) tres salarios mínimos legales mensuales, no tengan límite en los retiros de efectivo, ni se genere cobro alguno relativo al retiro de los fondos consignados en dichas cuentas en cualquier cajero del sistema bancario colombiano.

**Proyecto de Ley No. 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara**, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASION Y ELUSION FISCAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
 Autor: Ministro de Hacienda, Dr. Mauricio Cárdenas S.  
 Coordinador Ponente: H.S. Arleth Patricia Casado de López, Germán Darío Hoyos Giraldo, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Juan Manuel Corzo Román  
 Ponentes: H.S. Rodrigo Villalba Mosquera, Fernando Nicolás Araujo Rómie y Antonio Navarro Wolff

Estado Actual: Ley No. 1819 de 2016  
 Publicaciones en Gaceta: No. 12/17

ACQUIVIVE LA DEMOCRACIA  
 Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 3288/3298. Tel: 3823372/74  
 g.man.hoyos.giraldo@senado.gov.co / www.senado.gov.co

148



148

**SECRETARÍA GENERAL  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

RECIBIDO POR: SENADOR RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
FECHA: 30/12/2017 HORA: 1:30 P.M.

01544

independientemente de la denominación de la carrera. Lo anterior, tiene sustento entre otras cosas en el derecho a la igualdad frente a los administradores de empresa y negocios, a quienes si se les ha matriculado y expedido la tarjeta profesional respectiva.

**2.1.4 Ley de protección al menor**

Este proyecto de ley busca la protección de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes en todos sus órdenes, la garantía del derecho a la salud y cumplimiento de los derechos derivados del mismo, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior constitucional. La ley contempla en te otras medidas que cuando una Empresa Social del Estado, ESE, o una IPS privada, que opere en Colombia, decida presentar solicitud de cierre de un servicio previamente habilitado para la atención de niños, niñas y adolescentes, a la entidad que mediante reglamento designe el Ministerio de Salud y Protección Social.

**2.1.5 Bicentenario de Pitalito**

La ley tiene como finalidad que la nación se asocie a los docentes (200) años de la fundación de Pitalito, un espacio público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución al municipio y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos dos siglos, al fortalecimiento de la identidad nacional, la democracia, la consolidación de la paz, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos, el desarrollo cultural y sostenible de la nación y a la consolidación del espíritu nacional de cohesión social e integración territorial.

**2.2 Potencia**

**2.2.1 Regulación de la política de gasto público en subsidios**

El proyecto pretende profundizar en la eficiencia y efectividad del gasto público, generando más seguridad, más confianza en los inversionistas y más resultados sociales.

El proyecto en subsidios sociales en Colombia es de proporciones mayúsculas. Según cifras preliminares, estas ayudas del Estado alcanzaron el año pasado los 71.7 billones de pesos, es decir el 9% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, o más de 5 veces lo que vale la primera fase del Metro de Bogotá.

**2.2.2 Alivio para deudores PRAN y FONSA**

El proyecto de ley, tiene como objetivo fundamental, otorgar beneficios a los campesinos colombianos respecto de la extinción de las obligaciones pendientes de pago de los beneficiarios de los programas de reactivación agropecuaria, PRAN y FONSA, los cuales, a la fecha, estarían en riesgo de perder las garantías con las que suscribieron los préstamos.

El Ministerio de Agricultura reglamentará las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que aplicará el administrador o acreedor de la cartera.

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

149

**SECRETARÍA GENERAL  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

RECIBIDO POR: SENADOR RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
FECHA: 30/12/2017 HORA: 1:30 P.M.

01544

**INFORME DE GESTIÓN  
SENADOR RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
20 DE JULIO DE 2016 - 20 DE JUNIO DE 2017**

Como Senador de la República, miembro de la Comisión III constitucional de asuntos económicos, me permito presentar informe general de gestión, para la legislatura 2016-2017 de: 1) los debates de control político en los que participe y cite; 2) autoría, ponencia y participación de proyectos de ley y actos legislativos; y 3) participación en comisiones de seguimiento.

**1. Debates de control político**

Cité a los siguientes debates:

- Papeles Chircales
- Cambio Climático y Ola Invernal

**2. Autoría, ponencia y participación en proyectos de ley y actos legislativos**

Destaco los siguientes proyectos de ley discutidos en la plenaria del Honorable Senado de la República y en las Comisiones.

**2.1 Autoría**

**2.1.1 Castración Química**

Ya surtió su primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República y fue aprobado. La situación actual nos lleva a desarrollar herramientas para la creación de una política pública que permita garantizar el acceso a la salud y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes, y efectivizar la justicia. El proyecto tiene como objeto implementar la pena de castración química a violadores y abusadores sexuales de niños. Adicionalmente, establece la creación de un comité intergubernamental que establezca una política criminal desde la salud pública y la justicia orientada a mitigar el riesgo de violencia sexual en menores de 14 años.

**2.1.2 Ley para excitar la chiva y su autora**

Ya surtió su primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República y fue aprobado. Está proyecto de ley busca destacar el invaluable aporte de los artesanos del sur del país, haciendo un homenaje especial a la maestra Cecilia Vargas Muñoz, creadora de un icono cultural colombiano, la maestra Cecilia Vargas Muñoz, creadora de un icono cultural colombiano, la maestra Cecilia Vargas Muñoz, creadora de un icono cultural colombiano, la maestra Cecilia Vargas Muñoz, creadora de un icono cultural colombiano, reconociendo su importancia dentro de la identidad cultural del país.

**2.1.3 Equivalencia de Administradores**

Ya surtió su primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República y fue aprobado. El presente proyecto de ley pretende extender las facultades del Consejo Profesional de Administración de Empresas a todas las profesiones relacionadas con la administración

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO



150

Se aprobó el proyecto de Ley del Sistema General de Regalías para el Bienio 2017 - 2018 por un monto total de \$14,5 billones. A pesar de la reducción de los ingresos que ha dejado la caída de los precios del petróleo, este Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) busca tener especial énfasis en el desarrollo regional.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuyen en el otorgo personal territorial a los departamentos y municipios de las Entidades Territoriales (Fonot) (10%), el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) (10%), Recursos para Inversión en las entidades territoriales, a través de Asignaciones Directas, del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), del Fondo de Compensación Regional (FCR) (50% o más) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional (FAE) (hasta el 30%).

**2.2.6 Presupuesto General de la Nación 2017**

Como Coordinador Ponente de este vital proyecto para la Nación, tuve como finalidad que su aprobación estuviera ajustada a las necesidades reales del país. El proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2017, fue elaborado en el marco de la política de transparencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Regla Fiscal y la política de Austeridad Inteligente.

Se destaca el crecimiento en sectores pilares de la Nueva Economía: Educación, Equidad (a través de programas sociales) y sectores asociados a la consolidación de la paz. Este año logramos con este presupuesto 1,2 billones de ahorro en gastos de funcionamiento del Gobierno central.

En educación se destinaron 33,5 billones. Con ellos el departamento se verá beneficiado con programas como: Ser, plo paga, jornada única y la ampliación física de las instituciones educativas del departamento.

5,7 Billones fueron destinados para infraestructura, con ello se garantizará la financiación de las vías La Plata- Popayan y Pitalito-Isnos Popayan.

Al sector agropecuario se destinaron 1,6 billones, lo anterior beneficia programas de adecuación de tierras y desarrollo de las zonas rurales, como lo son: la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia Nacional de Desarrollo Rural.

Dentro del total del Proyecto de presupuesto de inversión para la vigencia 2017, el departamento de Huila cuenta con recursos por \$688,497 millones. Estos recursos se concentran en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación, Transporte, Trabajo, Educación y Agropecuario.

Adicionalmente, por iniciativa propia logre incluir los siguientes artículos:

a) Subsidios a los distritos de riesgo para cubrir el cincuenta por ciento (50%) del costo de la energía eléctrica y gas natural.

**2.3 Participación**

**2.3.1 Acto Legislativo para la Paz**

153

149

**Beneficios**

1. La ampliación por el término de 2 años, desde la promulgación de la ley del periodo para la extinción de la obligación.
2. Suspensión del cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de la ley hasta por el término de dos años.
3. Cobro prejudicial y no judicial para deudas no superiores a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de expedición de la ley propuesta.

**2.2.3 Adición presupuestal**

Esta adición incrementa el presupuesto general de la Nación en 8,5 billones de pesos, de los cuales la reforma tributaria este año y 2,4 billones son recursos propios de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Los primeros 6,1 billones de pesos serán solo para inversión social: 1,3 billones para el posconflicto, 1 billón para la salud, 500 mil millones para el DPS, 700 mil millones para subsidios eléctricos; 600 mil millones para la agricultura, y 600 mil millones para otros recursos.

Los otros 2,4 billones de pesos, que como lo explica el ministro saldrán de entidades públicas, se pueden entender de la siguiente manera: las entidades con los recursos que manejan invertirán en aspectos del sector al que hacen parte.

**2.2.4 Reforma tributaria**

Destaco los logros obtenidos en tres temas trascendentales IVA, motos y hoteles:

Respecto del IVA, las lolerías se mantienen exentas del IVA al igual que la canasta familiar; así mismo logre evitar el incremento para aquellos alimentos ya gravados con el 5% de IVA, lo que beneficiará a los consumidores. Lideré la batalla para tratar de evitar el incremento del IVA del 18% al 16%, no lo hemos logrado.

No se grabarán con el 8% de impuesto los motos de hasta 180 c.c. Con esta decisión se beneficia a los estratos 1, 2 y 3 quienes utilizan estos vehículos como medio de transporte pero también como herramienta de trabajo.

En materia de hoteles la decisión fue extender la exención, que terminaría este año, por 30 años y aplicarla a las cadenas hoteleras que construyan sus proyectos en poblaciones de hasta 200 mil habitantes, favoreciendo a más de mil municipios en el país y reconociendo que el sector hotelero ha sido un importante motor para el desarrollo del país con inversiones cercanas a los 4,5 billones de pesos.

La reforma tributaria establece incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

**2.2.5 Presupuesto General Bienal de Regalías 2017-2018**

151

152

Participé activamente, garantizando que el monopolio rentístico de licores siga en cabeza de los departamentos.

**3 Comisiones de seguimiento**

Miembro de las siguientes comisiones de seguimiento:

- Comisión de seguimiento y control político a las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para la reestructuración del sector agropecuario y desarrollo rural.

Miembro de la Comisión de seguimiento y control político a las facultades conferidas al presidente de la república para el desarrollo rural y agropecuario, con el objeto que esta reestructuración responda a los problemas que el sector afronta como son los 4 millones de predios donde sólo el 21% tienen título, los problemas de financiamiento y de estructuración de las entidades que están a cargo de incentivar el sector agropecuario.

- Comisión de seguimiento a la liquidación de CAPRECOM

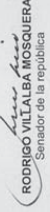
Miembro de la Comisión de seguimiento y control político a liquidación de CAPRECOM de acuerdo con la Ley 1771 de 2015.


- Papeles de Panamá

Miembro de la Comisión de seguimiento integrada con ocasión al debate de control político de los papeles de Panamá.

- Ola invernal y cambio climático 2017

Miembro de la Comisión de seguimiento integrada con ocasión al debate de control político de cambio climático.

  
**RODRIGO VILLALBA MOSQUERA**  
 Senador de la República

  
 PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

151

El Acto Legislativo creó un procedimiento ágil para realizar los ajustes institucionales necesarios para cumplir con lo acordado entre el Gobierno y las Farc. Por lo tanto, habrá un procedimiento legislativo especial que funcionará por 6 meses y podrá ser prorrogable por el mismo tiempo por una sola vez. Las reformas que se traten por este mecanismo sólo deben servir para implementar los acuerdos de paz.

También se otorgó facultades extraordinarias al Presidente por 90 días, con la posibilidad de ser prorrogados por una vez, para expedir los decretos con fuerza de ley que requieran los acuerdos de paz. Por último, se crea un plan de inversiones para la paz que deberá ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo por los próximos 20 años, priorizando las zonas más afectadas por el conflicto.

**2.3.2 Ley de amnistía**

El Ejecutivo presentó ante el Congreso una serie de iniciativas dentro del fast track. En esta ley se crea un mecanismo de amnistía que tendrá la amnistía e indulto a los combatientes de la guerrilla, se da reconocimiento al delito político y también se establece un tratamiento penal especial y diferenciado para los agentes del Estado, como son las Fuerzas Armadas. La importancia de la ley de amnistía radica en que sin ella no existirían las garantías legales para la dejación de armas por parte de las FARC, ni para su concentración en las zonas veredales.

**2.3.3 Estatuto de oposición**

Se trata de una ley que tiene como base fundamental las recomendaciones hechas por la comisión de expertos creada en agosto de 2016 para trabajar en una propuesta con lineamientos generales. El articulado propone un equipo, en el momento de la elección, que se conforma por los candidatos de la oposición, independientes o en coalición de Gobierno.


**2.3.4 Blindaje del proceso**


El acto legislativo blindó jurídicamente el acuerdo final de paz, ya que obliga tanto a los tres próximos presidentes como a las demás autoridades del Estado a darle cumplimiento a lo pactado en La Habana en un plazo de 12 años. El proyecto de autoridad del ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, es un acto legislativo que consta de dos artículos. El primero introduce un artículo transitorio a la Constitución por medio del cual se establece como "parámetro de interpretación y referencia" el acuerdo final de paz. El segundo artículo establece un deber humanitario o derechos fundamentales que correspondan a normas de derecho internacional con los anteriores".

**2.3.5 JEP**

El articulado de la reforma constitucional que crea la Jurisdicción Especial de Paz (JEP). La norma es fundamental para dar cumplimiento a los acuerdos de paz a los que se llegó con las FARC.

**2.2.7 Ley de Licoros**

  
 PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO



*Dependiente del Poder Judicial - Terminal*

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

80110  
Bogotá, D. C.,


**Doctor EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Honorable Senado de la República  
Capitullo Nacional  
Ciudad

Apreciado Senador Cepeda:

De acuerdo con el artículo 255 de la Ley 5 de 1992<sup>1</sup> el Contralor General de la República debe presentar a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre las misiones al exterior asignadas a los servidores públicos, con indicación de su destino, duración, objeto, nombres de los comisionados y el origen y cuantía de los recursos.

Conforme a lo anterior, se presenta el informe de comisiones al exterior de los funcionarios de la Contraloría General de la República en el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2017; el cual se presenta dentro de la oportunidad legal prevista en el artículo 255 del Reglamento del Congreso, es decir, al inicio de cada periodo de sesiones, en los siguientes términos:


01567



Destino	Comisión	Objeto	Comisionado	Clase	Valor	Origen de los recursos
América Latina	30/06/2017 - 04/05/2017	Asesoría en el marco de la Misión de Apoyo a la Reforma de la Justicia y el Poder Judicial de Colombia	Adrián Arango	Verificación	\$ 2.750.000,00	Compartida
Caracas	05/06/2017 - 05/05/2017	Asesoría en el marco de la Misión de Apoyo a la Reforma de la Justicia y el Poder Judicial de Colombia	Edgardo Jara	Comisión	\$ 600.000,00	Compartida
Brasil	11/05/2017 - 17/05/2017	Asesoría en el marco de la Misión de Apoyo a la Reforma de la Justicia y el Poder Judicial de Colombia	Edgardo Jara	Presidencial	\$ -	Asignado por el Poder Judicial
Bogotá	26/05/2017 - 26/05/2017	Asesoría en el marco de la Misión de Apoyo a la Reforma de la Justicia y el Poder Judicial de Colombia	Edgardo Jara	Presidencial	\$ -	Asignado por el Poder Judicial
Washington D.C.	04/07/2017 - 04/07/2017	Asesoría en el marco de la Misión de Apoyo a la Reforma de la Justicia y el Poder Judicial de Colombia	Edgardo Jara	Comisión	\$ 3.825.000,00	Compartida

<sup>1</sup> ARTÍCULO 255. Informe sobre comisiones. En los mismos términos y al inicio de cada periodo de sesiones, los Ministros, directores de departamentos administrativos, jefes de entidades territoriales, directores de entidades de la República deberán informar al Congreso mediante comunicación oficial a las Mesas Directivas de ambas cámaras de los comisionados, origen y cuantía de los recursos a utilizar. Las Mesas Directivas informarán a la plenaria y ordenarán su publicación en la Gaceta del Congreso.

Correa No. 44-35 • Código Postal 111071 • PBX 618 7000  
www.contraloria.gov.co • www.senado.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia



*Dependiente del Poder Judicial - Terminal*

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**


Como puede apreciarse en el cuadro precedente, de las cinco comisiones conferidas al despacho de la Contraloría General de la República por un valor de diez mil quinientos cincuenta y nueve mil quinientos setenta y tres pesos (\$10.559.573\*), y las dos restantes fueron financiadas por las entidades u organismos organizadores de los eventos.

Las comisiones se confieren por el término estrictamente necesario para el cumplimiento de su objeto y se encuentran debidamente legalizadas en los respectivos informes de cumplimiento en los que se da cuenta de su realización e interés para los fines del control fiscal y las funciones de la entidad, de conformidad con el numeral 4 del artículo 21 del Estatuto de Personal para los Funcionarios de la Contraloría General de la República.

Además del cumplimiento de la obligación legal mencionada en el artículo 256 de la Ley 5 de 1992, para la Contraloría General de la República la rendición de cuentas de sus acciones resulta un deber de imperativo cumplimiento como acción legitimadora de su función de control y, como tal, llamada a dar ejemplo en materia de transparencia, publicidad y disponibilidad de la información sobre sus ejecuciones, así como de austeridad en la administración de los recursos públicos.


Cordialmente,

157



**EDGARDO JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Contralor General de la República

Anexo Un (1) CD  
Aprobado Jefe UATC/Avaro Ruiz Castro  
AGUSTINO



157

Correa No. 44-35 • Código Postal 111071 • PBX 618 7000  
www.contraloria.gov.co • www.senado.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia



**SIN CLASIFICACIÓN**  
Escribir aquí el número de expediente

155  
130.32.2

Bogotá D.C., 28 de julio de 2017


Doctor,  
**GREGORIO ELIACH PACHECO**  
Secretario General  
Honorable Congreso de la República  
Ciudad

**ASUNTO:** Informe Congreso de la República

Respetado Doctor:

En cumplimiento de lo previsto en el Artículo 208 del Estatuto Orgánico del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 10 del Decreto 2151 de 2017, y en el artículo 10 del Decreto 2151 de 2017, se le informa que el grupo de trabajo encargado de la elaboración del Informe del Poder Judicial de la Federación al Congreso de la República, en el marco del proceso de rendición de cuentas, ha finalizado el proceso de elaboración del Informe del Poder Judicial de la Federación al Congreso de la República, el cual se encuentra disponible en el sitio web de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), durante el periodo comprendido entre julio 2016 y junio de 2017.

Atentamente,

  
**ÁLVARO ECHANDEA DURÁN**  
Director General

Aviso: Informe Congreso de la República (15 folios)  
Origen: ICS  
Estado: RSX


Avenida Calle 261 No. 69-63 Edificio Torre 26 - Bogotá D.C., Colombia  
www.dni.gov.co

**SIN CLASIFICACIÓN**

156  
Página 1 de 1


**INFORME**  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO**



**DIRECCION NACIONAL DE INTELIGENCIA**  
**DNI**  
**COLOMBIA**

Julio 2017

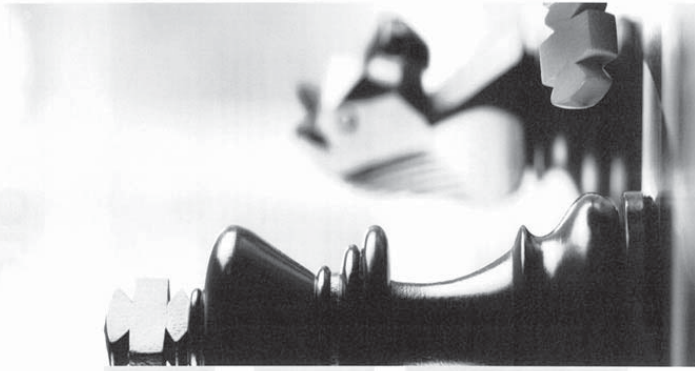
  
**TODOS POR UN NUEVO PAIS**  
POR LA PAZ Y LA JUSTICIA

157

159

155

156

<p style="text-align: center;"><b>SIN CLASIFICACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;">Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017</p> <p style="text-align: right;">158 159</p>	 <p style="text-align: center;"><b>SIN CLASIFICACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: right;">161</p>
<p style="text-align: center;"><b>SIN CLASIFICACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;">Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017</p>	<p style="text-align: center;">SOMOS UNA ENTIDAD TRANSPARENTE QUE A TRAVÉS DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS TRAZABLES, CONTRIBUYE CON LA SEGURIDAD NACIONAL</p> <p style="text-align: center;"><b>SIN CLASIFICACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;">2</p>

### MISIÓN

PRODUCIR INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CONTRAINTELIGENCIA EN el ámbito nacional e internacional; desde una perspectiva civil, orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, con fundamento en el respeto a la dignidad humana.

### VISIÓN

Ser en el año 2019, un MODELO DE REFERENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO en el ámbito nacional e internacional, mediante la gestión del conocimiento, con innovación y ética.

### PRINCIPIOS Y VALORES

Compromiso: trabajamos con disciplina y convicción, privilegiando el bien común.  
Integridad: actuamos de manera intachable con nosotros mismos, con la Institución y la sociedad.  
Trabajo en equipo: construimos resultados entre todos, con respeto y generando soluciones de valor.  
Excelencia: nos esforzamos continuamente por ser los mejores, elevando los estándares institucionales.

158  
159

161

160  
16-1

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



ÁLVARO ECHANDÍA DURÁN, ALM. (RA)  
DIRECTOR GENERAL  
Departamento Administrativo  
Dirección Nacional de Inteligencia

En este campo, el del conocimiento de los fenómenos externos, es importante destacar la estrecha colaboración que se ha dado entre la DNI y la comunidad internacional. Esta cooperación —cabe decirlo— no se ha confiado solo al intercambio de información; la entidad también ha recibido capacitaciones que le han permitido a sus funcionarios estar en contacto con las mejores prácticas a nivel mundial, para innovar y mejorar en sus procesos diarios.

Pero si en algún ámbito la DNI puede hablar de consolidación es en el que tiene que ver con su actuación dentro del marco legal y del respeto a los derechos humanos, aspectos claves a la hora de generar confianza entre la ciudadanía a la que sirve. La inteligencia, en este punto, ha jugado un rol determinante. La Ley de Inteligencia, aprobada por el Congreso de la República casi al mismo tiempo que la DNI inició su andadura. Esta normativa, además de fortalecer el marco jurídico para establecer los límites y fines de esas actividades, y definir mecanismos de control y supervisión de las mismas.

Hoy podemos decir que la DNI ha convertido la Ley de Inteligencia en su bitácora a la hora de definir y actuar. Ha sido certificada por el prestigioso Instituto Berg de Derechos Humanos, una organización internacional civil e independiente, que ha avalado nuestras políticas y procesos relacionados con el tratamiento de los agentes, los mecanismos de control interno y externo, entre otros. Asimismo, la mayoría de nuestros funcionarios han sido certificados por nuestros derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), con el fin de que conozcan el marco en el que pueden desarrollar sus funciones.

SIN CLASIFICACIÓN

5

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



# PRÓLOGO

Hace cinco años la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) inició un camino prácticamente inexplorado en el mundo de la producción de inteligencia estratégica desde un enfoque civil. En estos cinco años, somos orgulosamente pioneros, pero esa marca de nacimiento nos ha implicado también desafíos significativos.

Definir los conceptos básicos de inteligencia estratégica y perspectiva civil —es decir, nuestro ADN— ha sido el primero de esos grandes retos. El segundo, ganarnos un lugar en una comunidad de inteligencia conformada por agencias fogueadas en amenazas internas, y que han logrado altos estándares con base en la experiencia de años de operación. El tercer desafío —y para la DNI el más grande— ha sido demostrar que cada una de sus actividades se ajuste a la ley y se ejecute en el marco del más absoluto respeto a los derechos humanos.

**HOY PODEMOS DECIR QUE LA DNI HA CONVERTIDO LA LEY DE INTELIGENCIA EN SU BITÁCORA A LA HORA DE DEFINIR Y AJUSTAR SUS PROCESOS, Y LOS RESULTADOS SON TANGIBLES.**

Sobre el primer objetivo, la construcción del ADN de la entidad, ya hay una hoja de ruta trazada: somos estratégicos —es decir que nos ocupamos más de los fenómenos que de los actores—. Y somos civiles, que nos obliga a tener una alta capacidad de resiliencia, disciplina y saberes. Mientras que la inteligencia táctica se ocupa de establecer las posibilidades operativas para llegar a un blanco, y de determinar las características, limitaciones y vulnerabilidades del mismo, la estrategia intenta comprender los fenómenos desde una perspectiva principal país vecino.

SIN CLASIFICACIÓN

4

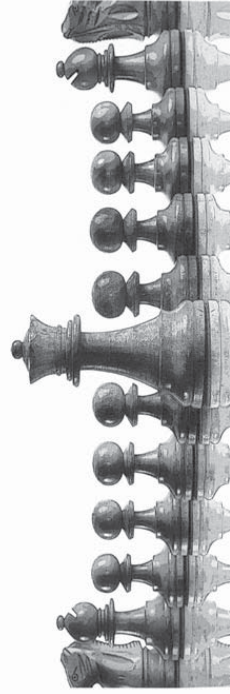


162  
163

SIN CLASIFICACION  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, Julio 2016 - Junio 2017

# CONTENIDO

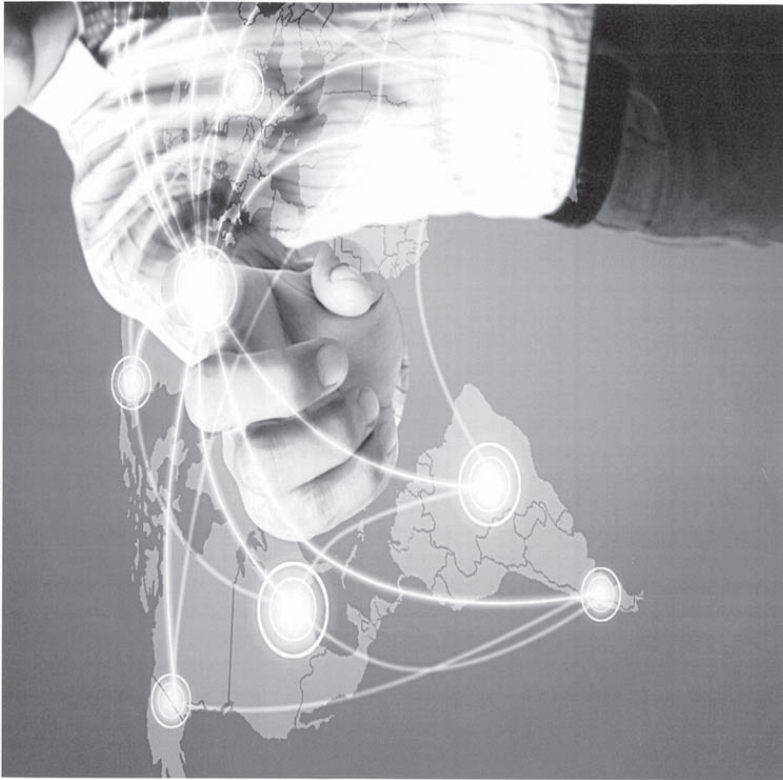
- 1 INTRODUCCIÓN
- 2 PRINCIPALES LOGROS Y RECONOCIMIENTOS
- 3 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2015 - 2018
- 4 GESTIÓN JULIO 2016 - JUNIO 2017
  - 4.1 FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y LA CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO
  - 4.2 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS, FÍSICAS Y DE GESTIÓN
  - 4.3 POTENCIALIZAR LAS COMPETENCIAS DEL TALENTO HUMANO
  - 4.4 CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD, RESERVA Y PROTECCIÓN DE LOS ACTIVOS INSTITUCIONALES
  - 4.5 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PARA LA COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y SINERGIAS
- 5 GESTIÓN FINANCIERA 2016
- 6 RETOS



SIN CLASIFICACION

7

162  
163



SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

144  
765

## 2. PRINCIPALES LOGROS Y RECONOCIMIENTOS

### INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO

La Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) difundió al Consejo de Seguridad Nacional productos estratégicos para el conocimiento y la toma de decisiones del Estado sobre diversos fenómenos nacionales e internacionales, atendiendo lo establecido por el Plan Nacional de Inteligencia. Se elaboraron productos de inteligencia sobre riesgos y oportunidades asociadas al proceso de paz y al posconflicto. Se suma a lo anterior, la elaboración permanente de análisis de fenómenos que afectan el orden interno. A nivel internacional, la entidad ha hecho seguimiento a situaciones de crisis en la región que puedan afectar la seguridad del país, así como la identificación de amenazas y oportunidades en el exterior.

La DNI ha incrementado el trabajo mancomunado con sus pares nacionales e internacionales con el objetivo de fortalecer capacidades y contribuir a la seguridad nacional. A partir de estas actividades de cooperación se ha obtenido un mayor reconocimiento dentro del sector. Así mismo, se adelantaron actividades de inteligencia de manera conjunta con otras agencias de inteligencia

nacionales, en procura de neutralizar acciones criminales de diferentes organizaciones. Igualmente, ha establecido convenios con otras entidades del Estado, mejorando las relaciones y el intercambio de información.

La DNI ha contribuido en la elaboración de políticas públicas con relación a fenómenos que afectan la seguridad y la defensa nacional, que han permitido contrarrestar las amenazas a la estabilidad del Estado Colombiano. La Entidad participa de manera permanente en la Junta de Inteligencia Conjunta, contribuyendo al conocimiento e identificación de las amenazas y riesgos a la seguridad del país. Además, la DNI contribuyó en la elaboración de la política nacional de Seguridad Digital. Finalmente, durante el año 2016 la DNI desarrolló tres mesas temáticas con la participación de diferentes entidades del orden nacional, donde se abordaron los temas de fronteras, ciberespacio y terrorismo.



SIN CLASIFICACIÓN

767

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

## 1. INTRODUCCIÓN

El Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia y contrainteligencia, todo, en estricto cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Seguridad Nacional a través del Plan Nacional de Inteligencia.

Las actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado adelantadas, tuvieron como finalidad difundir al Alto Gobierno información de inteligencia de valor, como apoyo a la toma de decisiones estratégicas en materia de política pública y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La gestión de la Entidad se realizó de conformidad con la Constitución y la ley, el respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y dentro del marco jurídico establecido para los organismos que llevan a cabo actividades



SIN CLASIFICACIÓN

166  
167

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

**GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO**

Vinculación del talento humano a la Dirección Nacional de Inteligencia, con los más altos estándares de especialidad y profesionalismo, a través de un riguroso proceso de selección, verificación de requisitos académicos y de experiencia, pruebas de competencias, habilidades y destrezas, así como la aplicación de instrumentos, para determinar la credibilidad y confiabilidad, acorde con los requisitos legales vigentes.

Desarrollo de acciones de formación, instrucción y capacitación integral, de los servidores públicos que



166  
167

SIN CLASIFICACIÓN

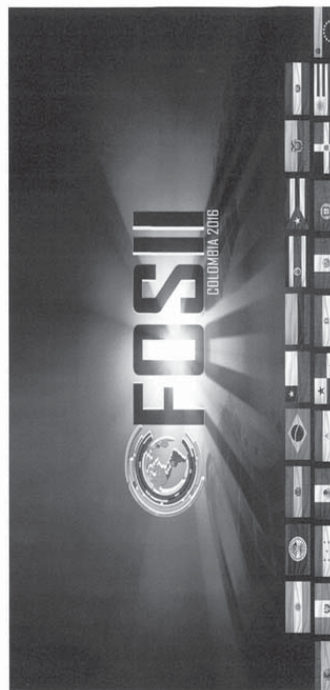
SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

**FORO DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA DE IBEROAMÉRICA – 2016**

La Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) participa de manera activa en el Foro de Servicios de Inteligencia Iberoamericanos (FOSII). Este foro congrega 24 agencias de inteligencia de los países que integran el espacio iberoamericano, con el propósito de fortalecer la cooperación entre los servicios de inteligencia que lo integran, para contribuir al mantenimiento de la seguridad regional, procurando contrarrestar, entre otros, amenazas comunes emergentes, fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo y la trata de personas.

Bajo la presidencia 2016, la DNI desarrolló tres eventos previos, donde se llevaron a cabo temáticas específicas que permitieron el intercambio de experiencias y de las comunicaciones de los integrantes del Foro y la comprensión de dos fenómenos (plataforma del narcotráfico en el pacífico y grupos terroristas) que representan riesgos y amenazas a la seguridad del espacio iberoamericano.

En el mes de septiembre de 2016 se llevaron a cabo las reuniones de expertos donde se abordaron las mesas temáticas y la plenaria de Directores de Servicios de Inteligencia. Estas jornadas contaron con la participación de 16 agencias y un invitado de Europa.

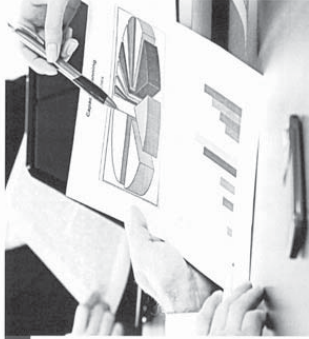


SIN CLASIFICACIÓN



148  
149

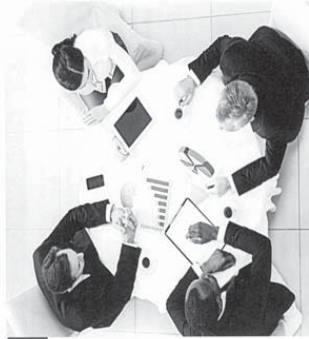
SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



**SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD**

Mantenimiento de la certificación del sistema de gestión y de innovación bajo los requisitos de las normas ISO 9001:2008 y HTOGP 1000:2009, por parte del ente certificador Bureau Veritas (BVQI).

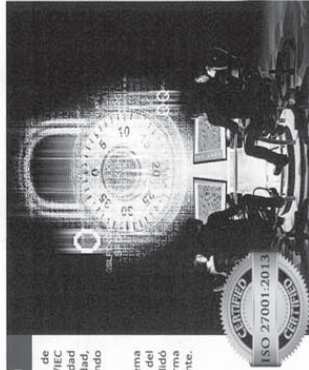
SIN CLASIFICACIÓN



**POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIIJURÍDICO**

Establecimiento de políticas claras para la prevención del daño antijurídico, lo cual ha conllevado que de las 24 entidades que encabezan los sectores de la administración pública, la Dirección Nacional de Inteligencia, sea la única que no ha tenido procesos judiciales en su contra, lo que evidencia el cumplimiento de los deberes de los funcionarios con el cumplimiento irrestricto de la Constitución y la ley.

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



**SISTEMA DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN**

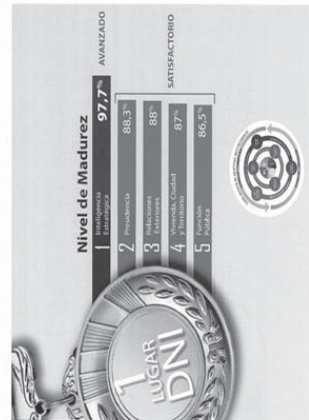
Implementación del sistema de gestión de seguridad de la información, bajo los requisitos de la norma ISO/IEC 27001:2013, permitiendo consolidar la cultura de seguridad, integridad, disponibilidad y transparencia, disminuyendo los niveles de riesgo.

En la vigencia 2016, se adelantó auditoría externa al sistema de gestión de seguridad de la información, por parte del ente certificador Bureau Veritas (BVQI), en la cual se validó el cumplimiento de requisitos establecidos en la norma mencionada, obteniéndose la certificación correspondiente.

**MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO, MECI**

Reconocimiento por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, al sistema de control interno implementado, ubicando a la Institución en el primer puesto, entre los 24 sectores de la Rama Ejecutiva, con un nivel de madurez avanzado del 98.0% y un nivel de cumplimiento del 91.0%, en la evaluación realizada en la vigencia 2015 (91.0%).

De acuerdo con la evaluación realizada para la vigencia 2015, el sistema de control interno cuenta con un modelo de operación por procesos que es validado frente a cambios en el entorno, y el factor seguimiento relacionado con los procesos implementados.



13

SIN CLASIFICACIÓN

SIN CLASIFICACIÓN

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, Julio 2016 - junio 2017

# 3 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2015 - 2018

170  
171

### 3.1 MARCO DE REFERENCIA

Mediante Ley 1753 de 2015 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país", identificando tres intereses nacionales básicos: la paz, la equidad y la educación. De esta manera, se estableció 2 de la Constitución Política, en el cual se plantean los fines esenciales del Estado.

Estos fines buscan la realización plena del Estado Social de Derecho, no sólo como realidad jurídica sino como realidad social. En consecuencia, el Estado debe garantizar la división y el equilibrio del poder, la libre participación política, la soberanía e integridad territorial, son condiciones básicas que permiten que los ciudadanos puedan desarrollar todas sus potencialidades.

El derecho a realizar libremente las elecciones, políticas, económicas, sociales, culturales y religiosas, además, la garantía para acceder a un trabajo digno, una educación de calidad, a gozar de un medio ambiente sano, entre otros derechos a los cuales el ciudadano accede en su cotidianidad, configuran la materialidad y plena realización del Estado.

Colombia como un Estado Social de Derecho, tanto en su dimensión jurídica como material, es la razón de ser de la Dirección Nacional de Inteligencia, cuyo objetivo fundamental, establecido en el Decreto 4799 de 2011, es garantizar la integridad territorial, la soberanía y la libre participación de los ciudadanos y de las personas residentes en Colombia, prevenir y contrarrestar las amenazas internas y externas contra la vigencia del régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional.

De esta manera, la Dirección Nacional de Inteligencia contribuye al disfrute del bienestar colectivo, la salvaguarda de las instituciones y la integridad del

territorio colombiano, transformando información en conocimiento, contexto y entendimiento, brindando una visión global de los fenómenos para la toma de decisiones del Alto Gobierno.

En este marco, la Entidad se encuentra comprometida con la consolidación de los fines esenciales del Estado y las políticas del Gobierno Nacional: la paz, la equidad y la educación, como valores y como realidad.

Para alcanzar los tres pilares, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", incluye el desarrollo de estrategias trasversales, a saber:

- 1) competitividad e infraestructura estratégicas
- 2) movilidad social
- 3) transformación del campo
- 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz
- 5) buen gobierno
- 6) crecimiento verde.

SIN CLASIFICACIÓN

SIN CLASIFICACIÓN  
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, Julio 2016 - junio 2017

### MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN

Validación del modelo integrado de planeación y gestión para la vigencia 2016, por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, ubicado a la Institución en el cuarto puesto entre los 24 sectores de la Rama Ejecutiva.

Se resaltó que la implementación de este modelo ha permitido el cumplimiento de las metas institucionales y de gobierno, a través de la simplificación de procesos y procedimientos internos, el aprovechamiento del talento humano y el uso eficiente de los recursos administrativos, financieros y tecnológicos.



### TRANSICIÓN EFECTIVA AL SECOP II

Migración de los procesos de contratación pública, al Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP II, lo cual permitió tener los procesos en línea, con expedientes de contratación electrónicos, ofertas en línea y trazabilidad de las decisiones en materia contractual, yendo al ejercicio de transparencia en la gestión pública.

En el mes de mayo de 2017, Colombia Compra Eficiente reconoció a la Entidad el esfuerzo en la adopción SECOP II y la transición efectiva del 99%.



SIN CLASIFICACIÓN

772  
773

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

SIN CLASIFICACIÓN

**Plan estratégico DNI 2015-2018**  
Con el propósito que los resultados de la Dirección Nacional de Inteligencia aporten a la ejecución de las estrategias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se estableció como propósito en el Plan estratégico de la DNI "aumentar la incidencia de la DNI en apoyo a la toma de decisiones del Alto Gobierno para contribuir con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado".

**LEY 270 DEL 9 DE JUNIO DE 2014**. Base de Plan 2015-2018. "Desarrollar un nuevo país" paz, equidad y educación

**ESTRATEGIA**. Fortalecer la contrainteligencia de Estado para contribuir con las oportunidades y potenciar los intereses de la nación

**LÍNEAS DE ACCIÓN**. Fortalecimiento de las tecnologías y de talento humano.

Diseño e implementación de mecanismos de desarrollo personal.  
Mecanismos de coordinación, cooperación, articulación, interinstitucional y sinérgicas.

**Propósito**

**Aumentar la incidencia de la DNI en la toma de decisiones del Alto Gobierno para contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado**

**Objetivos**

- 1 Fortalecer la función de inteligencia estratégica y la contrainteligencia de estado desde una perspectiva civil como instrumento fundamental para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado
- 2 Fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas, físicas y de gestión para el desarrollo óptimo de la misión institucional
- 3 Potencializar las competencias del talento humano para la generación de capacidades diferenciadoras a nivel institucional
- 4 Desarrollar instrumentos para la coordinación, cooperación y sinérgicas en cumplimiento del objeto misional
- 5 Consolidar la seguridad, reserva y protección de los activos institucionales

Para concretar los compromisos institucionales en torno a los objetivos y estrategias de misión, se establecieron los indicadores correspondientes a las actividades, metas y los indicadores correspondientes.

Encaminados a facilitar una gestión dinámica, innovadora, proactiva y anticipadora, se realiza seguimiento mensual

SIN CLASIFICACIÓN

16

**Estrategias**

- Consolidar la inteligencia estratégica y la Contrainteligencia de Estado.
- Promover y desarrollar iniciativas de investigación e innovación como elemento esencial en la generación de capacidades diferenciadoras.
- Consolidar los mecanismos de supervisión y auditoría interna como elemento fundamental para el mejoramiento de la misión institucional
- Desarrollar el sistema integrado en materia de tecnologías y de innovación.
- Fortalecer y mantener el sistema de gestión y de innovación tecnológica acorde a los requerimientos de crecimiento y desarrollo institucional.
- Fortalecer el desarrollo integral del personal mediante el cual se logra un talento humano diferenciador, generador de conocimiento y comprometido con la misión institucional
- Fortalecer la cultura organizacional basada en los principios y valores institucionales propios de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de carácter civil.
- Difundir la función de inteligencia estratégica contrainteligencia de estado de carácter civil, para generar confianza y credibilidad a los receptores entre otros.
- Fortalecer las actividades de coordinación, articulación y sinérgicas con entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional.
- Fortalecer y consolidar el sistema integrado de seguridad física, de personas y de la información.

por el sistema de seguimiento institucional, los cuales se definen conjuntamente con el programa de evaluación de resultados coordinado por el Departamento Nacional de Planeación.

La financiación del Plan Estratégico DNI 2015-2018 se sujeta al marco de gastos de mediano plazo

SIN CLASIFICACIÓN

17

773



SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

# 4 GESTIÓN JULIO 2016 — JUNIO 2017

A continuación se presentan los avances de la gestión adelantada en el periodo comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, de acuerdo con los objetivos definidos en el Plan Estratégico Institucional.

## 4.3 FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y LA CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO

En desarrollo de la estrategia prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y con el fin de fortalecer la inteligencia estratégica y la contrainteligencia de estado, se han identificado oportunidades y potenciado los intereses de la Nación, durante el periodo se adelantaron las siguientes actividades:

**CONSOLIDACIÓN DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO**  
Durante el periodo, se continuó con el proceso de consolidación de las actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de estado, requeridas para el conocimiento de las capacidades y oportunidades económicas, sociales, culturales, tecnológicas y científicas, que permitan el logro de los fines esenciales del Estado, así como para identificar las amenazas y riesgos que afectan la seguridad nacional.



La Dirección Nacional de Inteligencia, participó en la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia para la vigencia 2016 - 2017, documento elaborado por la Junta de Inteligencia Conjunta y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, en el cual se identificaron los requerimientos y prioridades del Gobierno Nacional por el Consejo de Seguridad Nacional, en materia de

SIN CLASIFICACIÓN

18

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

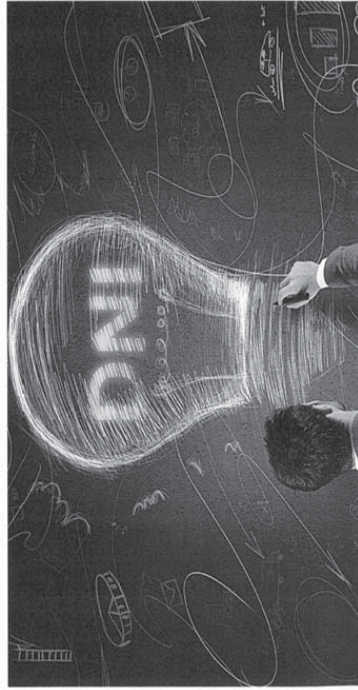
Inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, fueron atendidos en su totalidad.

Durante el periodo objeto del informe, la Entidad produjo informes de inteligencia estratégica y receptores, con un nivel de satisfacción del 100%.

## PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE INICIATIVAS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

La Entidad escogió a la innovación como una herramienta de transformación útil y necesaria para el desarrollo de su VISIÓN, aplicable a todas las dependencias, cuenta con el compromiso de todos en la construcción de la cultura de innovación. Durante el periodo, se adelantaron actividades de promoción y desarrollo de iniciativas de investigación e innovación. En el mes de mayo de 2017, se adelantó el primer foro de innovación, con el fin de consolidar el modelo de innovación más apropiado para la misma, con miras a explorar para pensar y actuar de forma diferente, útil y aplicable; haciendo uso de una metodología basada en las investigaciones científicas y tecnológicas, dentro de los límites de la actividad cotidiana. Durante el periodo, se adelantaron actividades de promoción y desarrollo de iniciativas de investigación e innovación, permitiendo identificar patrones y rompiendo fijaciones adquiridas por la cotidianidad y la rutina.

Para lograr lo anterior, la Entidad decidió adelantar actividades de formación en liderazgo de innovación



SIN CLASIFICACIÓN

19

AM  
AS

177

176  
177

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

**CONSOLIDACIÓN DE LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA INTERNA**  
La Entidad ha implementado y consolidado los mecanismos satisfactoriamente los planes de inspecciones y de supervisión y auditoría con los cuales permanentemente se verifica la aplicación de los principios, límites y fines definidos legalmente para el desarrollo de actividades de inteligencia. Como inteligencia de Estado, es susceptible de ser sometida a los controles institucionales para suministrar información del estado de la gestión institucional, y sobre la cual la Entidad ha podido actuar para mejorar el desempeño.

Durante el periodo, el Inspector General y la Oficina de Control Interno ejercieron su función de supervisión y control, respectivamente, adelantando los objetivos previstos, contribuyendo a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia, en las actividades institucionales.

Estas prácticas han fomentado una cultura de control en la Entidad, donde los funcionarios han asumido los deberes y responsabilidades asignados a la Entidad, es necesario contar con espacios, servicios y tecnologías acordes con los requerimientos institucionales, de manera que soporten adecuadamente la gestión institucional.



**4.2 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS, FÍSICAS Y DE GESTIÓN**

Para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a la Entidad, es necesario contar con espacios, servicios y tecnologías acordes con los requerimientos institucionales, de manera que soporten adecuadamente la gestión institucional.

En este aspecto, durante el periodo se adelantaron las siguientes actividades:

**DESARROLLO DEL SISTEMA INTEGRADO EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**

El desarrollo de la función de inteligencia se respalda con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones como factor indispensable para soportar y apalancar los procesos de inteligencia, desde el fortalecimiento de análisis y difusión, asociados a las actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado.

La Entidad cuenta con un Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC), el cual ha permitido la puesta en funcionamiento de aplicaciones para el apoyo y control de la documentación

SIN CLASIFICACIÓN

Este sistema permite mantener las plataformas de TIC en las fases de recolección, procesamiento, análisis y difusión, de manera segura, integral y confidencial, garantizando la disponibilidad de la información de inteligencia en los niveles de protección y aseguramiento de los diferentes servicios institucionales; prestar servicios de soporte tecnológico, mantenimiento de la infraestructura, entre otros.

Durante el periodo objeto del informe, se dio cumplimiento al plan de trabajo priorizado del periodo, en el cual se adelantaron actividades de soporte tecnológico, mantenimiento de la infraestructura, entre otros. Durante el periodo objeto del informe, se dio cumplimiento al plan de trabajo priorizado del periodo, en el cual se adelantaron actividades de soporte tecnológico, mantenimiento de la infraestructura, entre otros. Durante el periodo objeto del informe, se dio cumplimiento al plan de trabajo priorizado del periodo, en el cual se adelantaron actividades de soporte tecnológico, mantenimiento de la infraestructura, entre otros.

Este sistema permite mantener las plataformas de TIC en las fases de recolección, procesamiento, análisis y difusión, de manera segura, integral y confidencial, garantizando la disponibilidad de la información de inteligencia en los niveles de protección y aseguramiento de los diferentes servicios institucionales; prestar servicios de soporte tecnológico, mantenimiento de la infraestructura, entre otros.



**FORTALECIMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y DE INNOVACIÓN**

La Dirección Nacional de Inteligencia cuenta con un sistema integrado de gestión y de innovación, dando cumplimiento al marco legal vigente, a la seguridad de la información, a la integridad de la información, a la seguridad y salud en el trabajo, control y desempeño institucional articulado y armónico.

SIN CLASIFICACIÓN

178  
179



178  
179

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Integridad, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



### Las instalaciones en construcción, contribuirán entre otros aspectos a:

- Desarrollar la función de inteligencia dada las áreas que de la sede temporal serán trasladadas a la nueva sede operacional.
- Promover el aprendizaje activo, a través de diversas opciones de conocimiento basadas en la interactividad y convivencia en un contexto de trabajo.
- Fortalecer la formación básica para todos los funcionarios y lograr desarrollar los niveles avanzados y especializados de la formación del personal misional.
- Lograr que la sede de inteligencia y innovación que beneficie el desarrollo integral de la Entidad.

### 4.3 POTENCIALIZAR LAS COMPETENCIAS DEL TALENTO HUMANO

Con el fin de que la Institución desarrolle deliberada y sistemáticamente procesos de aprendizaje y gestión del conocimiento, a fin de dinamizar las estructuras de conocimiento y fortalecer las competencias y capacidades, se adelantaron acciones de formación, instrucción y capacitación que afectan los fines esenciales del Estado, se adelantaron acciones de formación, instrucción y capacitación integral, que permiten potencializar esfuerzos para la producción de conocimiento, basados entre otros criterios rectoras, en la innovación y la calidad. Durante el periodo se adelantaron las siguientes actividades:



### FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INTEGRAL DEL PERSONAL

De acuerdo con los lineamientos establecidos en las normas vigentes que regulan las actividades de inteligencia y contrainteligencia, para la Dirección de Inteligencia, la Dirección de Asesoría y los servidores Públicos tengan los más altos niveles de idoneidad y confianza de manera que continuamente mejoren la calidad en la prestación del servicio.

En este contexto, desarrolló las competencias del talento humano para la Institución, mediante la implementación de actividades de formación, instrucción y capacitación, buscando un talento humano diferenciador, generador de conocimiento, comprometido y motivado para cumplir con los objetivos de la Entidad, en los siguientes resultados organizacionales bajo un verdadero sentido de pertenencia, valores y compromiso institucional.

SIN CLASIFICACIÓN

23

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Integridad, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017



todo ello enfocado en el mejoramiento del desempeño institucional y la satisfacción de los receptores de los productos.

El sistema de gestión y de innovación es una herramienta que le ha permitido a la Entidad implementar y fortalecer mecanismos de control destacándose el compromiso de la Alta Dirección y de todos los servidores, en la aplicación de los procedimientos establecidos en el marco de la autogestión y la autorregulación.

De acuerdo con lo previsto en el plan integrado 2016, el nivel de cumplimiento fue del 99.0%, es decir, que se logró un desempeño institucional sobresaliente.

Durante el periodo el sistema de gestión institucional fue validado a través de:

- Evaluación del estado de implementación del modelo integrado de planeación y gestión, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), ubicando a la Institución en el cuarto puesto entre los 24 sectores de la Rama Ejecutiva.
- Evaluación del estado de implementación del modelo de Control Interno, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), conceptualizando que el sistema presenta un nivel de madurez avanzado.
- Certificación del cumplimiento de los requisitos de las normas NTC-ISO 9001 y NTC-ISO 27001, por parte del ente certificador Bureau Veritas (BVQI).

evidenciando que se cumple con los requisitos, manteniéndose la certificación otorgada.

Adicionalmente, se obtuvo la certificación de la norma NTC-ISO/IEC 27001, por parte del ente certificador Bureau Veritas (BVQI), evidenciando el cumplimiento de los requisitos y otorgando la certificación correspondiente.

Adicionalmente, se adelantaron actividades para el fortalecimiento y mejoramiento de la gestión y la metodología para la valoración, tratamiento y monitoreo de los riesgos asociados con los procesos, emprendiendo acciones de control sobre los eventos que puedan afectar la gestión, el logro de los objetivos de la Entidad y la transparencia, y los postales hechos generadores de corrupción.

### INFRAESTRUCTURA FÍSICA QUE PERMITA GARANTIZAR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

En concordancia con los acuerdos y coordinación adelantados con el Gobierno Nacional, previo registro en el Banco de Proyectos de la Nación, se viene adelantando la construcción de la sede institucional, acorde con los requerimientos y necesidades institucionales.

Con la terminación de la Fase I de la sede, se garantizará el funcionamiento de las dependencias que operarán en las instalaciones, dentro de un contexto de seguridad acorde a las funciones asignadas y al cumplimiento de los objetivos previstos.

Las instalaciones contarán con espacios adecuados para el desarrollo de actividades misionales, formación, instrucción y capacitación, bajo el concepto de desarrollo sostenible y la protección ambiental en el marco de la mejor gestión y el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.



SIN CLASIFICACIÓN

22

180



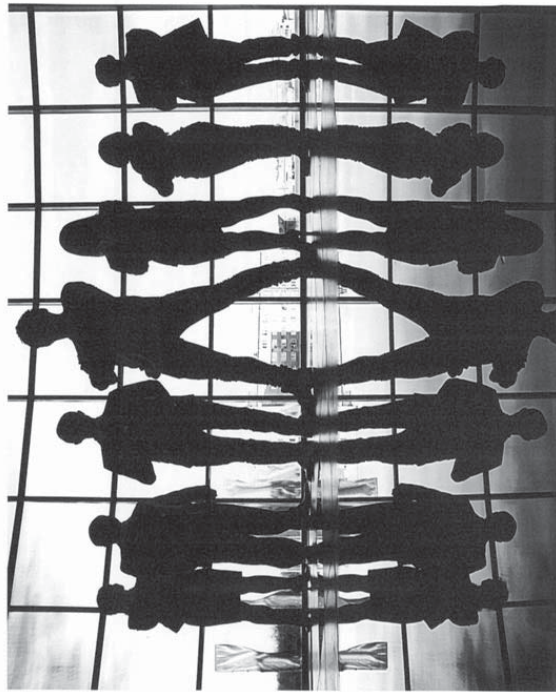
180  
181

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

SIN CLASIFICACIÓN

de recertificación en la misma materia, con la participación de un centro de estudios especializado de carácter profesional, mediante el cual se recertificaron 101 funcionarios.

De otra parte, la Entidad generó entornos de trabajo seguro y saludable, mediante el establecimiento, implementación, y mejora continua del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo, promoviendo



SIN CLASIFICACIÓN

**FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL**

La Dirección Nacional de Inteligencia, ha venido desarrollando actividades para la construcción de la identidad como servidores y como institución que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, en el marco de la ley de dignidad humana y con fundamento en el respeto a la dignidad humana.

Durante el periodo, se realizaron actividades para interiorizar en los funcionarios una cultura orientada a la acción, que conlleva los principios, valores y comportamientos institucionales.

En este aspecto, se desarrollaron programas y acciones para la construcción de una sólida doctrina; la

Así mismo, y teniendo en cuenta que el principio rector del sector público corresponde al servicio a la comunidad, la Entidad generó ambientes de atención oportuna y con calidad, a los requerimientos de los ciudadanos. Por

ello y dentro del marco legal que regula el funcionamiento de la Entidad, se adoptó un modelo de gestión que permitió:

- Implementar canales de atención a la ciudadanía para retroalimentarla sobre la gestión de la Entidad.

**6.4 CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD, RESERVA Y PROTECCIÓN DE LOS ACTIVOS INSTITUCIONALES**

Para garantizar el cumplimiento a las normas legales y lineamientos que rigen la actividad de inteligencia y contrainteligencia de Estado, se adelantaron acciones de seguridad operacional a nivel de personas, instalaciones e información y comunicaciones.

Con el fin de mitigar el riesgo en las posibles pérdidas, fugas o divulgación de información clasificada, se priorizó la reserva constitucional y legal. Durante el periodo, se finalizó la implementación del modelo de gestión de la información bajo estándares internacionales.

SIN CLASIFICACIÓN

183

182  
183

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

Para la vigencia 2017, se elaboró el plan con la participación de los funcionarios de la Entidad, el compromiso de la Alta Dirección y se sometió a consulta por parte de la ciudadanía, con el fin de que conocieran las iniciativas a implementar y realizarán las sugerencias que se consideren pertinentes. Durante el desarrollo del plan cuenta con un nivel de cumplimiento sobresaliente.

- Instituciones del Estado: de las diferentes ramas del poder público: Reportes de información que efectúan seguimiento y evaluación a la gestión institucional, reuniones interinstitucionales, eventos de socialización y auditorías externas.
- Servidores públicos de la Entidad: Publicación en la INTRANET de información sobre la gestión institucional, reuniones y eventos de socialización, y comunicados internos.

En materia de rendición de cuentas y de acuerdo con las normas que regulan las actividades de inteligencia y seguridad del Estado, se adelantaron las siguientes actividades:

- A la ciudadanía, grupos de interés y partes interesadas: Publicación de información sobre la gestión institucional, en la página WEB de la Entidad.



SIN CLASIFICACIÓN

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

### 4.5 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PARA LA COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y SINERGIAS

Mediante el establecimiento de lineamientos y políticas en materia de cooperación nacional e internacional, se fortalecieron las capacidades y experiencias, para la consolidación de las actividades institucionales. Durante el período se adelantaron las siguientes actividades:

#### DIFUSIÓN DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CONTRAINTELIGENCIA DE ESTADO

Buscando ofrecer al país los adecuados elementos para un entendimiento correcto de lo que es inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, la Entidad estableció una estrategia de comunicaciones activa, la cual busca afianzar la confianza de la sociedad en el quehacer institucional.

Durante el período las comunicaciones se trabajaron desde un marco integral, partiendo de una estrategia de comunicación, con metas direccionadas a las prioridades institucionales, enfocadas en dos frentes: uno interno y otro externo.

Internamente, la estrategia se enfocó en consolidar la cultura de inteligencia, fomentado las buenas prácticas

De otra parte, promoviendo y aplicando estrategias de transparencia y lucha contra la corrupción, la institución definió una estrategia de comunicación institucional, cumpliendo en un 100.0 % de lo programado para la vigencia 2016.



SIN CLASIFICACIÓN

184  
185

SIN CLASIFICACIÓN

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

Para la vigencia 2017, se elaboró el plan con la participación de los funcionarios de la Entidad, el compromiso de la Alta Dirección y se sometió a consulta por parte de la ciudadanía, con el fin de que conocieran las iniciativas a implementar y realizarán las sugerencias que se consideren pertinentes. Durante el desarrollo del plan cuenta con un nivel de cumplimiento sobresaliente.

- Instituciones del Estado: de las diferentes ramas del poder público: Reportes de información que efectúan seguimiento y evaluación a la gestión institucional, reuniones interinstitucionales, eventos de socialización y auditorías externas.
- Servidores públicos de la Entidad: Publicación en la INTRANET de información sobre la gestión institucional, reuniones y eventos de socialización, y comunicados internos.

En materia de rendición de cuentas y de acuerdo con las normas que regulan las actividades de inteligencia y seguridad del Estado, se adelantaron las siguientes actividades:

- A la ciudadanía, grupos de interés y partes interesadas: Publicación de información sobre la gestión institucional, en la página WEB de la Entidad.



SIN CLASIFICACIÓN

184  
185

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

SIN CLASIFICACIÓN

## 6 VISIÓN DE FUTURO

El conocimiento anudado a la estrategia y los recursos, aseguran altos niveles de desarrollo institucional y su adecuada gestión es clave para el mantenimiento, mejoramiento y la innovación de los procesos, por lo cual debe estar apoyado por entiques, estrategias e instrumentos.

Por lo anterior, se hace necesario continuar con el desarrollo institucional, el cual debe estar armonizado con los requerimientos del Gobierno Nacional. En este aspecto se requiere consolidar las capacidades técnicas, tecnológicas y de gestión institucional, a través de:

- Desarrollo del sistema integrado en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones fase 2018.
- Puesta en funcionamiento de la Fase 1 de la nueva sede, entre otros requerimientos.

- Implementación de acciones que permitan potencializar esfuerzos en torno a las etapas de procesamiento, análisis y difusión de información para la toma de decisiones, basados en la innovación y la prospectiva, entre otros criterios rectorios.
- Mejoramiento del programa de formación, selección y capacitación integral, cuyo resultado sea un talento humano diferenciador, generador

### FIN DOCUMENTO



SIN CLASIFICACIÓN

29

157

Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, DNI - Informe al Congreso de la República, julio 2016 - junio 2017

SIN CLASIFICACIÓN

## 5 GESTIÓN FINANCIERA 2016

La Dirección Nacional de Inteligencia contó con un presupuesto de funcionamiento de \$10.642 millones para atender los proyectos de inversión.

Durante la vigencia, la Entidad logró un nivel de ejecución del 97,4%, a nivel del presupuesto comprometido, tal como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Ejecución presupuestal 2016

Descripción	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	C/AV	O/AV	P/AV
Gastos de personal	\$ 58.192	\$ 56.603	\$ 56.603	\$ 56.544	97%	97%	97%
Gastos generales	\$ 25.347	\$ 24.532	\$ 24.433	\$ 22.592	97%	96%	89%
Transferencias	\$ 143	\$ 135	\$ 135	\$ 135	95%	95%	95%
Funcionamiento	\$ 83.683	\$ 81.270	\$ 81.172	\$ 79.271	97%	97%	95%
Inversión	\$ 10.642	\$ 10.574	\$ 10.342	\$ 8.004	99%	97%	75%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 94.325</b>	<b>\$ 91.845</b>	<b>\$ 91.514</b>	<b>\$ 87.275</b>	<b>97%</b>	<b>97%</b>	<b>93%</b>

C: Compromisos, O: Obligación, P: Pagos, AV: Aprobación vigente/ Corte a 2016-12-31  
 Nota 1: De acuerdo con el Decreto 2088 del 21 de diciembre de 2016 por el cual se reducen apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2016, se redujeron los recursos por valor de \$3.316.000.000, correspondientes a \$1.438.000.000 presupuesto de funcionamiento y \$1.878.000.000 presupuesto de inversión.

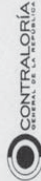


28

SIN CLASIFICACIÓN



186



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá D.C., Julio 28 de 2017  
80013-2016-628

Comandante General de la República - 5627 26 07 2017 16 33  
AL SEÑOR SECRETARIO GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DISTRITO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA  
CENTRO ADMINISTRATIVO DE LA REPÚBLICA  
BOGOTÁ D.C. - 80013-2016-628

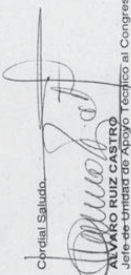
**2017EE0090752**

**Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Congreso de la República

Referencia: Remisión Informes  
Respetado doctor Eljach:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 178 y 268 de la Constitución Política de Colombia así como el Artículo 38 y parágrafo del artículo 39 de la Ley 42 del 1993, los artículos 254 y 310 de la Ley 5 de 1992 y artículo 62 del Decreto Ley 267 de 2000, acatando lo que me permito hacer entrega de los informes correspondientes a la vigencia 2016, elaborados por la Contraloría General de la República.

- Situación de la Deuda Pública
- Informe de la Cuenta del Presupuesto
- Informe de la Situación de Finanzas del Estado 2016




**Alvaro Ruiz Castro**  
Jefe de Unidad de Apoyo Técnico al Congreso


Proyectado por: *Sandra Trujillo*  
Anejo lo enunciado, cuatro informes impresos  
Archivo: THD 80013-238... Informes Apoyo Técnico 2017

Contraloría General de la República - Calle 114, Centro Postal 11071, Bogotá D.C. 80013-2000  
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

**MINISTERIO GENERAL SECRETARÍA DE LA REPÚBLICA**  
REGISTRADO EN EL BOGOTÁ  
ALVARO RUIZ CASTRO

187

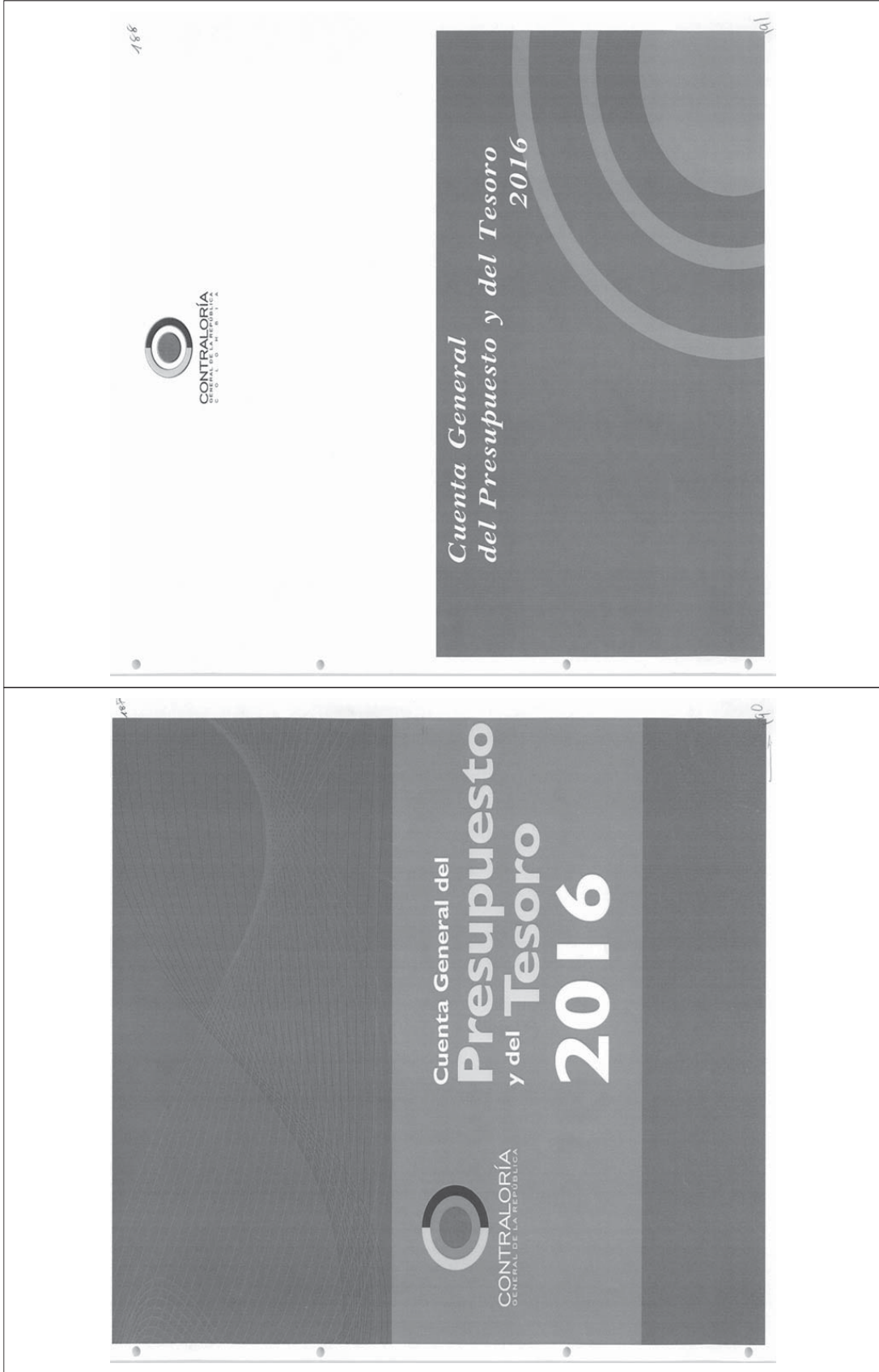




**DIRECCION NACIONAL DE INTELIGENCIA**  
**DNI**  
**COLOMBIA**

Julio 2017

188



189  
190

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
 Contraloría General de la República  
 Contralor General de la República  
 Edgardo José Maya Vilalón  
 Contralor General de la República  
 Gloria Amparo Alonso Mármoda  
 Vicecontralora General de la República  
 Dirección y coordinación del informe:  
 Juan Carlos Thomas Baháguenz  
 Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
 Libia Yolima Proveda Riaño  
 Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales  
 Elaboraron el presente informe:  
 Edgardo Enrique Rodríguez Ruiz  
 María Victoria Ochoa Restrepo  
 Miguel Alfonso Montoya Obando  
 Fernando González Aguilera  
 Luz Teresa Nieves González  
 Estadísticas Presupuestales:  
 Fernando González Aguilera  
 Julián Fernando Rodríguez Palacios  
 Jorge Enrique Ospina Murcharán  
 Apoyo procesamiento de encuesta de hogares:  
 Mario Ernesto Camargo  
 Cameranda Marín Moreno  
 Apoyo Opinión:  
 Cameranda Marín Moreno  
 Asesoría Técnica:  
 Adolfo José Rodríguez Camarero  
 Oficina de Estudios e Investigaciones y Publicaciones:  
 Rosaura Páezes Altamiranda  
 Edición y diagramación:  
 Edgar Olivares Zuleta Peña  
 Portada:  
 Grupo de Diseño-CDR  
 ISSN 1794-5356  
 Contraloría General de la República  
 Carrera 69 No 44-35  
 PBX: (57) 1 - 51197000  
 Correo electrónico: [contraloria@cg.gov.co](mailto:contraloria@cg.gov.co)  
 Bogotá D.C., Colombia  
 Julio de 2017

189  
190

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
 Contralor General de la República  
 Edgardo José Maya Vilalón  
 Contralor General de la República  
 Gloria Amparo Alonso Mármoda  
 Vicecontralora General de la República  
 Juan Carlos Thomas Baháguenz  
 Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
 Contralor Delegado para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional  
 Andrés Benard Morales  
 Contralor Delegado para el sector Agropecuario  
 Ricardo Rodríguez Velez  
 Contralor Delegado para el sector Minas y Energía  
 Contralor Delegado para el sector Medio Ambiente  
 María Victoria Ochoa Restrepo  
 Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras  
 José Antonio Soto Marzaga  
 Contralor Delegado para el sector Social  
 Ivonne Del Pilar Jiménez García  
 Contralora Delegada para el sector Justicia, Cultura y Seguridad  
 Oscar Alberto Ochoa  
 Contralor Delegado para el Medio Ambiente  
 Soraya Vargas Paldo  
 Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva  
 Contralor Delegado para el sector Ciudadana  
 Jairo Andrés Díaz Santamaría  
 Directora Oficina de Planeación  
 Libeth Trujillo Casas  
 Directora Oficina de Planeación  
 Victoria Eugenia Díaz Acosta  
 Directora de Oficina de Sistemas e Informática  
 Arlen Haysa Restrepo  
 Directora Oficina de Control Interno  
 Directora Oficina de Control Disciplinario  
 Anacleto Viloria Palmares  
 Nair David Guaque Torres  
 Directora Oficina Jurídica  
 Directora Oficina de Vínculos Fiscales  
 Rosaura Páezes Altamiranda  
 Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
 Luisa Fernanda Morales Noguera  
 Gerente del Talento Humano  
 Gerente Administrativo y Financiero  
 Álvaro Ruiz Castro  
 Director Unidad de Apoyo Técnico al Congreso  
 Claudia Cecilia Serrano Otero  
 Directora Unidad de Apoyo Técnico al Poder Judicial  
 Directora Unidad de Apoyo Técnico al Consejo Superior de la Judicatura  
 Directora Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e)
 \*\*\*\*\*



<b>Tabla de contenido</b>	
Presentación.....	9
Introducción.....	13
<b>I. Aspectos generales del presupuesto.</b>	
1.1. Inflexibilidad Macroeconómica e Inflexibilidad fiscal: los supuestos macro en el presupuesto 2016.....	15
1.2. Programación General del Presupuesto en 2016.....	17
1.2.1. Programación de Ingresos.....	17
1.2.2. Programación de los gastos.....	18
<b>II. Ejecución de ingresos en 2016:</b>	
2.1. Ingresos corrientes de la Nación.....	21
2.2. Recursos de capital.....	24
2.3. Ejecución de Fondos Especiales.....	25
2.4. Establecimientos Públicos.....	26
<b>III. Ejecución del Gasto 2016: ajuste fiscal e inflexibilidades</b>	
3.1. Gasto.....	29
3.2. Ejecución del Gasto por grandes rubros.....	29
3.2.1. Funcionamiento.....	32
3.2.1.1. Gasto de personal.....	34
3.2.1.2. Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP).....	35
3.2.1.3. Transferencias para Pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez.....	41
3.2.2. Suavizamiento de la deuda.....	41
3.2.3. Inversión.....	47
3.2.3.1. Inversión Plan Nacional de Desarrollo.....	49
3.3. Ejecución rezago en 2016 constituido en 2015.....	56
3.4. Vigencias futuras.....	57
<b>IV. El rezago presupuestal vigencia 2016.....</b>	
4.1. Constitución y reintegro de la reserva de la vigencia 2016.....	61
4.2. Cuentas por pagar constituidas en 2016.....	63
<b>V Resultado presupuestal.....</b>	
5.1. Fuentes y usos.....	65
5.2. Balance presupuestal.....	65

<b>VI. Cuenta del Tesoro.....</b>	74
6.1. El comportamiento de la Tesorería en 2016.....	71
6.2. El comportamiento de los recursos de la Tesorería.....	72
6.3. Portafolios de la Tesorería y Fondos Administrados.....	75
6.4. Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	78
6.4.1. Balance Dirección del Tesoro Nacional.....	79
6.4.2. Balance de la Deuda Pública.....	81
6.4.3. Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público).....	83
<b>VII. Opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta</b>	
7.1. Hallazgos y recomendaciones de la Auditoría General de la Nación.....	85
7.2. Los principios presupuestales.....	90
7.3. Opinión y recomendaciones.....	91
Anexo .....	95

<b>Tabla de cuadros</b>	
Cuadro 1.1. Variables macroeconómicas 2016.....	16
Cuadro 1.2. Programación de ingresos PGN 2016.....	17
Cuadro 1.3. Programación de gastos PGN 2016.....	18
Cuadro 2.1. Ejecución de ingresos del PGN 2016.....	21
Cuadro 2.2. Ingresos de los Fondos Especiales del PGN 2016.....	26
Cuadro 2.3. Ingresos Establecimientos Públicos 2016.....	27
Cuadro 3.1. Ejecución gasto de funcionamiento 2016 .....	33
Cuadro 3.2. Costo de la nómina 2016 y su distribución por sector económico.....	35
Cuadro 3.3. Distribución y ejecución de los recursos del SGP 2016.....	36
Cuadro 3.4. Análisis de la estructura poblacional de 6 a 17 años. SGP 2016.....	38
Cuadro 3.5. Población en el Sisben validada por categoría de municipio, afiliación a salud y recurso del SGP 2016.....	40
Cuadro 3.6. Población en el Sisben por conexión a acueducto y alcantarillado, por categoría de municipio y recurso del SGP para agua potable y saneamiento básico 2016.....	41
Cuadro 3.7. Ejecución de transferencias para pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez.....	42
Cuadro 3.8. Apropiación definitiva por rubro para pensiones y mecanismos de protección a la vejez 2012-2016.....	42

192 194	Comisión General del Presupuesto y del Tesoro	
	Cuadro 3 9 Número de pensionados por tipo de régimen.....	43
	Cuadro 3 10 Presupuesto asignado para el pago de mesadas pensionales y asignaciones de retiro 2016.....	45
	Cuadro 3 11 Ejecución del servicio de la deuda por rubro 2016.....	46
	Cuadro 3 12 Ejecución del servicio de la deuda por rubro 2015.....	48
	Cuadro 3 13 Ejecución de la inversión por estrategias del PND 2016.....	50
	Cuadro 3 14 Ejecución rezago presupuestal 2015.....	56
	Cuadro 3 15 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2016.....	58
	Cuadro 4 1 Unidades ejecutoras que superan los topes de Ley 225 de 1995.....	63
	Cuadro 4 2 Cuentas por pagar 2015 - 2016.....	63
	Cuadro 5 1 Fuentes y usos PGN 2010-2016.....	66
	Cuadro 5 2 Balance presupuestal 2015-2016.....	68
	Cuadro 6 1 Fuentes y usos de la Tesorería.....	73
	Cuadro 6 2 Balance de Tesorería.....	75
	Cuadro 6 3 Compendio de operaciones del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	77
	Cuadro 6 4 Saldos de Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	80
	Cuadro 6 5 Activos y pasivos corrientes Tesoro Nacional.....	82
	Cuadro 6 6 Activos y pasivos corrientes - Crédito Público (Deuda).....	83
	Cuadro 6 7 Activos y pasivos corrientes.....	85
	Cuadro 7 1 Relación de hallazgos por principios presupuestales.....	86
	Cuadro 7 2 Cuadro de hallazgos por unidades ejecutoras del PGN.....	89
	Cuadro 7 3 Ejecución Ingresos PGN 2016, SIF, DIAN y DTN.....	89
	Anexo 1.....	97
<b>Tabla de gráficos</b>		
	Gráfico 1 1 Evolución de la apropiación inicial en el PGN por tipo gasto 2010- 2017.....	19
	Gráfico 2 1 Ejecución de Ingresos PGN 2015 - 2016.....	22
	Gráfico 2 2 Ejecución Ingresos corrientes de la Nación 2016.....	23
	Gráfico 2 3 Recursos de capital de la Nación, 2015-2016.....	24
	Contraloría General de la República	
		196
	Gráfico 3 1 Ejecución del gasto 2016.....	30
	Gráfico 3 2 Ejecución del presupuesto 2015 - 2016.....	31
	Gráfico 3 3 Ejecución del gasto 2012-2016.....	32
	Gráfico 3 4 Ejecución de los gastos de personal 2012-2016.....	33
	Gráfico 3 5 Ejecución de los Gastos de personal 2012-2016.....	34
	Gráfico 3 6 Asistencia educativa de población en edad escolar según situación de pobreza 2015-2016.....	37
	Gráfico 3 7 Distribución de la población en edad escolar que asiste a un establecimiento educativo oficial por quintiles de ingreso 2016.....	38
	Gráfico 3 8 Cobertura en salud por situación de pobreza y quintiles de ingreso 2016.....	39
	Gráfico 3 9 Cobertura de población afiliada a régimen Subsidiado en salud 2010-2016.....	40
	Gráfico 3 10 Coberturas de población en edad de pensión que recibe ingreso por pensión y porcentaje de población ocupada afiliada a pensión por quintiles de ingreso 2016.....	44
	Gráfico 3 11 Población afiliada en edad de pensión que adquirió el derecho a pensión y con indemnización sustitutiva por quintiles de ingreso 2016.....	45
	Gráfico 3 12 Gastos servicio de la deuda 2012-2016.....	47
	Gráfico 3 13 Ejecución de la inversión 2012-2016.....	50
	Gráfico 3 14 Incidencia de pobreza por ingreso 2015-2016.....	51
	Gráfico 3 15 Coeficiente de GINI 2015-2016.....	51
	Gráfico 3 16 Distribución de población beneficiada de subsidios por quintiles de ingreso 2016.....	54
	Gráfico 3 17 Tipos de vigencias futuras comprometidas 2017 - 2040.....	59
	Gráfico 3 18 Vigencias futuras comprometidas (2011 - 2015) Para ejecución en 2016.....	59
	Gráfico 4 1 Rezago presupuestal 2012-2016.....	61
	Gráfico 5 1 Balance presupuestal 2010-2016.....	69

### Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional de llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal y presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, entrega el presente informe, con respecto a la vigencia 2016, donde se examina la programación y ejecución del Presupuesto y del Tesoro, en el marco del Plan de Desarrollo y las Políticas Nacionales. Este documento hace parte del análisis sobre las finanzas públicas colombianas que realiza la CGR a través de los informes de Deuda Pública, Certificación de las Finanzas del Estado y Auditoría al Balance de la Hacienda.

Respecto a los aspectos generales del presupuesto y partiendo del análisis de los supuestos macroeconómicos implícitos en él, así como en la programación presupuestal, se examina el comportamiento de las finanzas públicas colombianas, impactadas por las fluctuaciones del entorno. *i)* El comportamiento de las tasas de interés externas. Bajo ese ambiente de inestabilidad económica internacional y local, el Gobierno Nacional proyectó, desde mediados de julio de 2015, el PGN para 2016.

En el transcurso de la vigencia 2016 el contexto varió con respecto a lo inicialmente esperado y produjo una desviación de los resultados. Los cambios más sustanciales fueron en materia de precios de las materias primas y en la programación del presupuesto presentaron desfasos sustanciales frente a lo inicialmente proyectado, se viene dando desde mediados de 2014, como consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo; *ii)* se ejecutaron operaciones de manejo de la deuda para modificar el perfil de la deuda interna por \$4,6 billones; *iii)* se emitió deuda interna por \$6 billones adicionales a lo originalmente previsto para contar con recursos de caja al final del año; y *iv)* finalizando la vigencia se ejecutó un recorte definitivo al presupuesto de \$6,0 billones.

Los ingresos del PGN para 2016 se aforaron en \$215,91 billones y sufrieron modificaciones mediante reclasificaciones presupuestales y recortes que los llevaron a \$210,43 billones, es decir, con un ajuste de \$5,49 billones entre lo aprobado por el Congreso de la República y lo definitivamente aforado.

El recaudo efectivo del presupuesto llegó a \$206,49 billones, de los cuales \$197,81 billones en efectivo y \$8,68 billones en papeles. Títulos de Devolución de Impuestos (Tidib). Adicionalmente se registraron devoluciones en efectivo por \$0,52

1. Artículos 265 y 354, modificados en los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1995, concordantes con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992.

billones, con lo cual los ingresos recaudados ascendieron a \$205,96 billones, es decir, \$4,46 billones por debajo del aforo final estimado. Del total recaudado, \$191,18 billones (92,8%) correspondieron al Gobierno Nacional y \$14,79 billones (7,2%) a los establecimientos públicos recaudaron.

El recaudo efectivo para 2016 registró un crecimiento nominal de \$1,87 billones frente a la vigencia 2015. Los mayores recaudos se concentraron en el impuesto de renta y complementarios con \$40,03 billones y en el impuesto al valor agregado (IVA) con \$28,39 billones. Estos impuestos registraron dos comportamientos diferentes frente a la vigencia 2015, mientras que renta creció en \$1,29 billones, el recaudo de IVA aumentó en \$770 mil millones. El débil aumento en los principales impuestos fue compensado con un mayor recaudo en la sobre tasa CREE por \$1,7 billones.

Con respecto a los impuestos que hacen parte del total de los ingresos corrientes, los de mayor recaudo fueron renta que representaron el 39%, IVA con el 28%, aduanas con 17%, el gravamen a los movimientos financieros con el 7% y el restante 10% en el impuesto a la riqueza, gasolina y ACPM, entre otros.

Los recursos del crédito interno, por su parte, registraron ingresos por \$36,61 billones, frente a los \$35,49 billones de la vigencia 2015. Los recursos del crédito interno se presentaron en los excedentes financieros y utilidades (\$1,54 billones), y en rendimientos financieros (\$0,49 billones).

Por el lado del gasto, de una apropiación definitiva de \$210,43 billones se comprometieron \$200,90 billones, registrando pérdidas de apropiación en la vigencia por un monto de \$9,43 billones.

El gasto de funcionamiento definitivo se situó en \$122,58 billones (13,5% del PIB y 58,2% del PGN), con una disminución respecto al inicial del 1,5% y una ejecución\* de 94,9%. La más baja ejecución se registró en las transferencias de capital (84,7%).

Para gastos de personal se apropiaron \$26,05 billones, que representaron el 3,0% del PIB, 12,4% del PGN y 21,3% de los recursos de funcionamiento; se ejecutaron en un 98,5% y se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$0,64 billones.

A pesar que los salarios se proyectaron con un incremento del 3,7%, la inflación al cierre de la vigencia fue de 6,77%, y el aumento salarial del 7,77%, no se presentó un desfinanciamiento en el gasto por cuanto se cubrió la diferencia con los recursos programados en "otros gastos de personal".

\* Ejecución medida en el momento de obligaciones presupuestales.

195  
196

### Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional de llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal y presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, entrega el presente informe, con respecto a la vigencia 2016, donde se examina la programación y ejecución del Presupuesto y del Tesoro, en el marco del Plan de Desarrollo y las Políticas Nacionales. Este documento hace parte del análisis sobre las finanzas públicas colombianas que realiza la CGR a través de los informes de Deuda Pública, Certificación de las Finanzas del Estado y Auditoría al Balance de la Hacienda.

Respecto a los aspectos generales del presupuesto y partiendo del análisis de los supuestos macroeconómicos implícitos en él, así como en la programación presupuestal, se examina el comportamiento de las finanzas públicas colombianas, impactadas por las fluctuaciones del entorno. *i)* El comportamiento de las tasas de interés externas. Bajo ese ambiente de inestabilidad económica internacional y local, el Gobierno Nacional proyectó, desde mediados de julio de 2015, el PGN para 2016.

En el transcurso de la vigencia 2016 el contexto varió con respecto a lo inicialmente esperado y produjo una desviación de los resultados. Los cambios más sustanciales fueron en materia de precios de las materias primas y en la programación del presupuesto presentaron desfasos sustanciales frente a lo inicialmente proyectado, se viene dando desde mediados de 2014, como consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo; *ii)* se ejecutaron operaciones de manejo de la deuda para modificar el perfil de la deuda interna por \$4,6 billones; *iii)* se emitió deuda interna por \$6 billones adicionales a lo originalmente previsto para contar con recursos de caja al final del año; y *iv)* finalizando la vigencia se ejecutó un recorte definitivo al presupuesto de \$6,0 billones.

Los ingresos del PGN para 2016 se aforaron en \$215,91 billones y sufrieron modificaciones mediante reclasificaciones presupuestales y recortes que los llevaron a \$210,43 billones, es decir, con un ajuste de \$5,49 billones entre lo aprobado por el Congreso de la República y lo definitivamente aforado.

El recaudo efectivo del presupuesto llegó a \$206,49 billones, de los cuales \$197,81 billones en efectivo y \$8,68 billones en papeles. Títulos de Devolución de Impuestos (Tidib). Adicionalmente se registraron devoluciones en efectivo por \$0,52

1. Artículos 265 y 354, modificados en los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1995, concordantes con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992.

196



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Para el Sistema General de Participaciones (SGP) se apropiaron \$33.18 billones en 2016, de cuyo monto se transfirió el 67,6% a los municipios y el resto a los departamentos. Este gasto representó el 3,8% del PIB, 15,8% del PGN y 27,1% de los recursos disponibles para la ejecución del presupuesto. Se realizó la partida de crédito de \$37,4 billones, de los cuales se destinaron \$35,4 billones a las entidades territoriales y \$2,0 billones al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) se constituyó como reserva presupuestal.

Para pensiones y programas complementarios se apropiaron \$33.30 billones, que representaron el 3,9% del PIB, el 15,8% del PGN y el 27,2% de gastos de funcionamiento, con una ejecución del 57,9%. La menor ejecución se presentó en el caso de las pensiones por jubilación (\$1,79 billones), que representó el 0,2% del PIB, 0,9% del PGN y 2,7% del presupuesto se asignó a las pensiones de las Fuerzas Armadas, Policía y Fopep, que representan el 24,9% de la población beneficiada.

En el presupuesto de 2016 se apropiaron inicialmente \$47,67 billones para atender el servicio de la deuda pública, con modificaciones netas por \$0,97 billones en la ejecución. Se destacó el aumento en las amortizaciones por \$0,63 billones y la disminución en los intereses por \$0,53 billones del servicio de deuda externa; también hubo un descenso en las amortizaciones por \$2,8 billones y un aumento del pago de intereses por \$1,33 billones en el servicio de la deuda interna. Estos movimientos estuvieron determinados por la política de canjes de la deuda interna.

La apropiación definitiva para el gasto de inversión ascendió a \$41,14 billones, que representaron el 4,8% del PIB y el 19,6% del PGN, con una ejecución del 86,5%. La menor ejecución se dio en el sector de infraestructura con el 78,9%. Se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$5,97 billones.

El rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales (diferencia entre lo comprometido y lo obligado) y las cuentas por pagar (diferencia entre lo obligado y pagado) registradas a 31 de diciembre en el SIF, que para 2016 ascendió a \$17,53 billones (2,0% del PIB y 8,3% del PGN).

Además de los resultados presupuestales anunciados, es preciso mencionar que para honrar el mandato constitucional y legal de presentar a la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento la "Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro", resulta pertinente incorporar en el análisis los "saldos de las distintas cuentas que conforman el Tesoro."

La Tesorería presentó en 2016 un déficit de caja de \$32,2 billones, que representó un crecimiento de \$6,7 billones en el déficit con respecto a 2015. En términos del PIB, el déficit pasó de 5,2% en 2015 a 5,7% en 2016.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

El aumento de déficit de Tesorería se explicó por los menores ingresos en recaudo tributario y recursos de capital. Esto último debido a la disminución de excedentes transferidos por parte de empresas nacionales como Ecopetrol, entidad que se vio afectada por la caída de los precios del petróleo en 2015.

La reducción de los ingresos se compensó, en parte, con el aumento de la cuenta "reintegros no exigibles" y mayores rendimientos del portafolio de la Tesorería. La primera cuenta pasó de \$395 mil millones en 2015 a \$3,5 billones en 2016 e incluyó recursos retornados a la Tesorería por las entidades adscritas al FGN que no fueron ejecutados.

El financiamiento del déficit de Tesorería provino principalmente del crédito interno, seguido del crédito externo. El crédito interno incluyó recursos de refinanciamiento para la vigencia 2017 por \$6,0 billones, que sumados al portafolio del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondos), de los fondos administrados, las tenencias de TES y el portafolio en dólares, resultaron en un aumento del portafolio total de la Tesorería de \$6,8 billones.

Por último, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, la CGR realizó el estudio de los saldos de las cuentas que integran el Tesoro, en el cumplimiento de los principios presupuestales, la consistencia de las cifras presupuestales (ingresos y gastos) y los saldos de las cuentas que integran el Tesoro.

144  
200

### Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) examina en el presente informe la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional, siendo parte del análisis sobre las finanzas públicas colombianas.

El capítulo primero presenta, partiendo del análisis de los supuestos macroeconómicos, base del presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), los principios de programación presupuestal y las reglas de ejecución del presupuesto en la vigencia; en el segundo, se analizan los ingresos presupuestales presentando las operaciones a las que debió acudir el Ejecutivo para financiar el gasto; en el tercero, se registra la ejecución del gasto, enfatizando en las transferencias del Sistema General de Regímenes (SGR) y los programas complementarios a cargo del PGN, temas estos relevantes dado el monto que representan en el presupuesto y su incidencia social.

En el cuarto capítulo se analiza el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR, con el fin de referendar las reservas constituidas en la vigencia 2016. En el quinto, se determina el resultado presupuestal producto de la ejecución de los ingresos y gastos; en el sexto, se analizan los flujos de caja en la vigencia 2016 y se plantea la necesidad de que el Tesoro gestione recursos para solventar la Programación Anual de Caja (PAC).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, en el capítulo séptimo, se registran en forma consolidada los principales hallazgos presupuestales del proceso auditor micro, tipificando los principales errores y omisiones cometidos por las entidades. Con base en ello, se emite la opinión de la CGR acerca de la programación y ejecución del presupuesto, así como de la consistencia de los principios presupuestales, la consistencia de las cifras presupuestales (ingresos y gastos) y del Tesoro.

En este año se analizan las decisiones del Gobierno en materia del cierre presupuestal y la negativa de constituir las cuentas por pagar en los plazos establecidos por el mismo Ejecutivo; además se emite el pronunciamiento del señor Contralor General sobre la reinterrogación de las reservas y se dan las recomendaciones a la Cámara de Representantes y al Gobierno.

200

201  
200

### I. Aspectos generales del presupuesto

El Congreso de la República expidió la Ley 1769 de 2015, que aprobó un presupuesto de \$215,91 billones, de los cuales se financiaron con aportes de la Nación el 93,5% y con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional el 6,5%. El presupuesto General de la Nación (PGN) el restante 6,5%. En el presupuesto del gasto, así: funcionamiento, 57,6%; servicio de la deuda, 22,1% e inversión, 20,3%.

Se parte de las principales variables macroeconómicas que afectaron el cumplimiento de los objetivos del presupuesto, tanto en materia de planeación, programación y ejecución del mismo, así como los efectos de estas sobre las rentas y el gasto causado por la desviación entre lo proyectado y lo observado. Se analiza también la línea de ajuste discrecional del Gobierno.

#### 1.1 Inestabilidad macroeconómica y vulnerabilidad fiscal: los supuestos macro en el presupuesto 2016

El resultado de las finanzas públicas en Colombia tiene un vínculo muy estrecho con la actividad económica, ya que a través de la producción de bienes y servicios se genera el soporte de sus ingresos básicos (los impuestos). Además, el mismo sector público contribuye al crecimiento económico por medio del gasto, principalmente a través de sus inversiones.

En un ambiente de inestabilidad económica internacional y local, el Gobierno en el primer semestre de 2015 proyectó el PGN 2016 sobre la base de los indicadores económicos del Medio Plazo de Mediano Plazo (MFMP) 2015 y 2016, y en el plan financiero 2016, con los cuales se construyeron los escenarios fiscales (Cuadro 1-1).

2. El detalle de las variables que afectan las finanzas públicas y la deuda se encuentran consignados los informes sobre la Situación de las Finanzas Públicas y de la Situación de la Deuda Pública que realiza la Contraloría General de la República.

203

Cuadro 1-1

Variable	Proyecto PDM	Observado
P. del Petróleo - Base (Promedio anual) USD	66,50	45,10
Tasa de Cambio (Promedio anual) Pesos	2,502	3,053
Importaciones (Variación anual)	-3,0%	-6,2%
Tasa de inflación anual	3,0%	5,7%
Tasa de crecimiento económico	3,0%	2,0%

Nota: El PDM se basó en los resultados de las simulaciones de las utilidades de las empresas del sector, base de liquidación de las empresas de todo el sector y los dividendos de las compañías.  
Fuente: Proyectos de Presupuesto y MFMP

La caída de los precios internacionales del petróleo, que pasó de USD \$99,3 por barril en 2014 a USD \$45,1 en 2016, generó efectos nocivos que se reflejaron, entre otros, en la caída de los precios de las acciones, el deterioro de la balanza de pagos y el deterioro de los ingresos fiscales, que para el caso concreto del Gobierno Nacional Central (GNC), se percibió a través del menor pago de impuestos y de la caída en los ingresos de capital vía dividendos.

La persistencia del shock petrolero en 2016, en combinación con la pérdida de dinámica de la demanda interna, se tradujo en una baja tasa de crecimiento de la economía (2%) en un ambiente de mayor inflación (5,75%). Incremento de tasas de interés de los bancos comerciales, el aumento de las tasas de interés de la banca y el acompañamiento de las principales variables macroeconómicas explicaron el desbalance de las finanzas públicas consolidadas en 2016, en particular, del Gobierno Nacional Central.

Por ejemplo, el mayor efecto de la tasa de cambio sobre las finanzas públicas se presentó en el financiamiento, es decir los desembolsos de nuevos créditos, la colocación de bonos y en las amortizaciones y pagos de intereses que se han visto afectados por este fenómeno.

Es así que con la desaceleración del ritmo de crecimiento económico durante 2015 y 2016, quedó al descubierto la vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico del país, que unido al aumento de la tasa de interés por parte de la autoridad monetaria, con el fin de anclar las expectativas de inflación, limitó la dinámica del consumo y la inversión.

Por tanto, según los indicadores y lo señalado en la programación presupuestal, la adopción de supuestos macroeconómicos optimistas, tanto en el MFMP como en el proyecto de presupuesto, produjo un desfase en la ejecución presupuestal que puso

en dificultades las finanzas del Gobierno Nacional, el cual logró cerrar la vigencia 2016 mediante dos acciones radicales: i) alargar el perfil de vencimientos de la deuda y; ii) reducir el ritmo de inversión.

1.2 Programación General del Presupuesto en 2016

El monto aprobado mediante la Ley 1769 de 2015 ascendió a \$215,91 billones, que se redujo en \$5,49 billones y quedó fijado finalmente en \$210,43 billones (Cuadros 1-2 y 1-3).

1.2.1 Programación de ingresos

Durante la vigencia 2016 se presentaron modificaciones en la programación del ingreso, en donde una de ellas fue el ajuste determinado mediante el Decreto del 21 de diciembre de 2016, que se concentró en recursos de capital (\$2,66 billones) e impuestos directos (\$1,58 billones) (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2

Concepto	2016		2016		Variación 2016-2015
	2016 definitivo	2016 inicial	Modificaciones	Año definitivo	
<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>207,59</b>	<b>215,91</b>	<b>-8,32</b>	<b>210,43</b>	<b>1,4</b>
Gobierno Nacional Central	186,34	201,91	-15,57	197,07	0,9
Entidades descentralizadas	14,16	14,16	0,00	14,16	0,0
Ingresos Tributarios	109,64	118,10	-8,46	110,60	5,0
Impuestos Directos	50,75	50,91	-0,16	49,33	-2,8
Impuestos indirectos	58,89	67,27	-8,38	67,27	14,2
Ingresos No Tributarios	0,02	0,51	-0,49	0,51	-44,1
Recursos de capital de la Nación	63,81	62,85	0,96	60,19	-5,7
Recursos de capital de las Entidades descentralizadas	1,37	1,56	-0,19	1,56	14,0
Recursos de capital de las Entidades descentralizadas	1,56	1,56	0,00	1,56	0,0
Establecimientos Públicos	12,26	14,10	-1,84	13,36	9,1
Ingresos corrientes	7,29	7,74	-0,45	7,47	2,5
Recursos de capital	2,62	3,49	-0,87	3,06	16,8
Contribuciones parafiscales	2,35	2,87	-0,52	2,82	20,1

Fuente: Proyectos de Presupuesto y MFMP

No obstante, la programación definitiva de 2016 frente a 2015 aumentó en 1,4%, siendo los ingresos corrientes, las rentas parafiscales y los establecimientos públicos las líneas que se incrementaron; mientras que los recursos de capital disminuyeron.



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

1.2.2 Programación de los gastos

El Gobierno Nacional, como consecuencia del menor ingreso percibido por los problemas tributarios y la caída en el precio del petróleo, y con el fin de cumplir con la Ley de Presupuesto, en agosto de 2016 se aprobó el Decreto 1445, el cual introdujo ajustes al gasto. La primera modificación se dio mediante el adelgazamiento de \$6 millones dispuesto en el Decreto 3688 de marzo de 2016, justificado en los efectos adversos de la economía internacional sobre la economía colombiana que redujeron las rentas petroleras. En septiembre algunas de ellas se desplazaron mediante el Decreto 1445 y finalmente en diciembre se expidió el Decreto 2088 que recortó definitivamente el monto mencionado.

El recorte afectó principalmente rubros de transferencias por \$1,74 billones y dentro de estos \$0,62 billones para el tema pensional y \$0,33 billones para otras transferencias; el servicio de la deuda interna (\$0,97 billones); en inversión en proyectos a nivel nacional (\$0,78 billones), agua potable y saneamiento básico (\$0,13 billones), apoyo a la niñez y la familia (\$0,09 billones) y \$0,05 billones para la implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional (FIP) (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

Programación de gastos PGN 2016

Concepto	2016		Modificaciones	2016		%
	Aprobación definitiva	124,41		Aprobación definitiva	122,68	
Funcionamiento	114,83	124,41	-1,83	122,68	7,0	
Gastos de Personal	24,61	26,05	0,00	26,05	6,8	
Gastos Generales	7,74	7,47	0,48	7,95	2,7	
Transferencias	80,44	89,28	-2,43	86,85	8,0	
Operación Comercial	1,74	1,81	0,12	1,73	-0,7	
Servicio de la deuda	1,00	1,00	0,00	1,00	0,8	
Dotación de recursos	11,54	6,40	0,28	6,68	-13,1	
Anotaciones	6,08	2,02	0,63	3,65	-41,5	
Intereses	6,08	6,47	-0,35	6,12	21,0	
Deuda Interna	35,84	38,28	-1,25	37,03	3,3	
Anotaciones	20,40	22,50	-2,58	19,92	-2,4	
Intereses	15,44	15,78	1,33	17,11	10,8	
Intereses	4,69	4,69	0,00	4,69	16,8	
<b>Total (1 + 2 + 3)</b>	<b>207,29</b>	<b>216,81</b>	<b>-4,48</b>	<b>210,43</b>	<b>-1,4</b>	

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

18 Contraloría General de la República

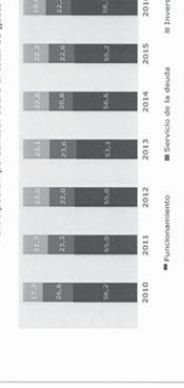
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

La apropiación definitiva de 2016 frente a la vigencia 2015 aumentó en 1,4%. Los únicos gastos que se incrementaron fueron los de funcionamiento en gastos de personal y las transferencias, mientras que el servicio de la deuda y la inversión disminuyeron (ver Cuadro 1-1). La ajuste fiscal y los rubros donde se ejecutó simplificar las inflexibilidades que aquejan al Presupuesto General de la Nación.

Cuando se revisa la composición de la estructura del gasto presupuestal durante los últimos ocho años, se evidencia que los principales rubros presentan un comportamiento inercial, donde el funcionamiento representa en promedio el 56,3% del total apropiado en el PGN; el servicio de la deuda el 23,0% y la inversión el 20,7% (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1

Evolución de la apropiación inicial en el PGN por tipo de gasto 2010- 2017



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

Esas proporciones, que se mantienen prácticamente inalteradas, demuestran la inercia de las inflexibilidades. En muchas vigencias el presupuesto se incrementa en el mismo porcentaje de la inflación proyectada, como en el caso de las transferencias, cuya senda de crecimiento está mayoritariamente reglamentada por Ley.

Estas rigideces se compensan con recortes de inversión, variable que, siendo la única flexible, opera como rubro de ajuste. Sin embargo, las vigencias futuras y las inversiones han convertido en inflexibles partes cada vez mayores de este componente.

19 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

## II. Ejecución de ingresos en 2016: restricciones fiscales y mayor financiamiento con deuda

Los ingresos de la Nación estuvieron condicionados al desempeño de la economía colombiana y los movimientos de los hechos económicos internacionales, que incidieron en el recaudo tributario y provocaron ajustes en lo presupuestal, tesorería y crédito público, especialmente mediante: *i)* aumento en monto aprobado del cupo de endeudamiento interno; *ii)* operaciones de manejo de la deuda interna para aplazar las amortizaciones y abrir espacio fiscal en la tesorería; y *iii)* aplazar gastos a lo largo de la vigencia para, posteriormente, realizar un recorte presupuestal definitivo al cierre de la misma.

El recaudo de los ingresos ascendió a \$206,49 billones, de los cuales \$197,81 billones se hicieron en efectivo y \$8,68 billones en papeles (TIDIS<sup>6</sup>). Adicionalmente se registraron devoluciones en efectivo por \$0,52 billones, con lo cual los ingresos recaudados ascendieron a \$205,96 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1  
Ejecución de ingresos del PGN 2016<sup>6</sup>  
Billones de pesos

Concepto	Aforo definitivo		Recaudo		Total	Desviación en efectivo	Total recaudo	Participación total ingresos	%
	1	2	3	4					
<b>Presupuesto General de la Nación</b>	210,43	197,81	6,68	206,49	0,52	205,96	100,0		
<b>Gobierno nacional central</b>	197,07	182,89	6,68	191,67	0,60	191,17	92,8		
Ingresos corrientes de la Nación	117,12	103,60	7,76	111,36	0,46	110,88	53,8		
Ingresos tributarios	116,60	103,33	7,76	111,09	0,47	110,61	53,7		
Ingresos no tributarios	0,52	0,27	0,00	0,27	0,00	0,27	0,1		
Ingresos de capital de la Nación	60,19	54,51	-	54,51	0,01	54,51	26,5		
Otros ingresos	16,76	24,88	0,92	25,80	0,02	25,78	12,5		
<b>Establecimientos públicos</b>	13,36	14,81	-	14,81	0,02	14,79	7,2		

Fuente: SIFP, Contraloría General de la República

3. Los Títulos de Devolución de Impuesto (TIDIS) son los bonos o papeles que utiliza la DIAN para devolver y recaudar impuestos.

4. Los reportes del SIFP sobre la ejecución de los ingresos presentan algunas diferencias con otras fuentes de información como es la DIAN y el Tesoro. Ver capítulo 7.1.

Contraloría General de la República

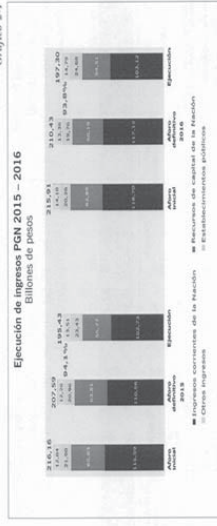
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Los ingresos corrientes aportaron 53,8% del total, seguidos por los recursos de capital (26,5%), otros ingresos (12,5%) y establecimientos públicos (7,2%).

Ahora bien, de los ingresos del PGN recaudados, correspondieron al Gobierno Nacional \$191,17 billones, es decir, el 93,3% del total, y a los establecimientos públicos aportaron \$14,79 billones de un aforo de \$13,36 billones (Cuadro 2-1).

La ejecución en efectivo de los ingresos en 2016<sup>6</sup> fue de \$197,81 billones, 93,8% del total aforado y frente a la vigencia anterior el recaudo aumentó 1,0% (Gráfico 2-1).

Gráfico 2-1



Fuente: SIFP, Contraloría General de la República

## 2.1 Ingresos Corrientes de la Nación

Los ingresos corrientes de la Nación (ICN)<sup>6</sup> comprenden los ingresos tributarios y no tributarios, registraron un aforo definitivo por \$117,12 billones con un recaudo neto de \$110,88 billones con la siguiente composición: en efectivo \$103,60 billones, en papeles (TIDIS) \$7,76 billones y devoluciones en efectivo por \$0,48 billones (Cuadro 2-1).

5. Para el análisis de la ejecución de los ingresos se tomará el efectivo neto (efectivo menos devoluciones en efectivo) por el papel que desempeña en el financiamiento de los gastos.

6. Es importante señalar que el Impuesto CREE formalmente debe incorporarse en este rubro, sin embargo, los recursos del CREE se crean en el Fondo CREE y presupuestalmente se registran en el rubro de los Fondos Especiales.

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

biliones; iii) estableció la sobretasa de 3% al CREE y iv) estableció un impuesto complementario a la riqueza para los contribuyentes que declararan sus activos omitidos tanto en Colombia como en el exterior, pagando tarifas de 10%, 15%, y 20% de dichos activos, aplicables para 2015, 2016 y 2017, respectivamente.

En conclusión, el Gobierno Nacional en sus proyecciones y los ajustes posteriores mostró que era evidente que las metas del recaudo tributario no se cumplirían en 2016, lo cual tendría implicaciones para los siguientes años. De tal forma, a finales del año presentó una nueva reforma tributaria de la cual se dijo que sería de carácter estructural, siendo la principal modificación el aumento del IVA del 16% al 19%. Los recursos de la reforma estructural ingresarán al fisco en las siguientes vigencias, y por tanto, no se hará referencia a ella en este informe.

2.2 Recursos de capital

Los recursos de capital fueron la alternativa que el Gobierno Nacional utilizó discrecionalmente para obtener ingresos adicionales y cubrir los faltantes de caja a lo largo de la ejecución presupuestal. Mediante operaciones de crédito y manejos de tesorería el gobierno compensó la caída en los ingresos fiscales y financió el gasto durante la vigencia 2016.

La ejecución de los ingresos por recursos de capital en 2016 fue de \$54.5 billones de una programación definitiva de \$60.19 billones. Con relación al año 2015 la ejecución disminuyó \$1.27 billones (2,3%), por causa de una reducción de 22,6% en el endeudamiento externo y de 73,2% en los excedentes financieros y utilidades, esto último a consecuencia de la caída en los ingresos y en las utilidades líquidas a fin de período, entre las que se encuentran los dividendos de Ecopetrol (Gráfico 2-3). Por el contrario, el endeudamiento interno se incrementó en 20,5% básicamente por los recursos destinados a la ejecución de los planes destinados a contar con disponibilidad presupuestal para el cierre de la vigencia.

Contraloría General de la República

24

209 / 210

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Los ingresos tributarios se dividen en impuestos directos e indirectos. Los rubros que aportaron los mayores ingresos en efectivo son: el impuesto de renta \$40.03 billones (39%), impuesto al valor agregado \$28.39 billones (28%), impuesto sobre el patrimonio \$11.77 billones (11%), impuesto sobre el consumo \$7.03 billones (7%) (Gráfico 2-2). Los ingresos no tributarios contienen las tasas, multas y contribuciones que aportaron un recaudo efectivo neto de \$0,27 billones.

Gráfico 2-2



\* No se incluye en estos ingresos corrientes el recaudo por el impuesto CREE, pues presupuestalmente es un Fondo Especial. Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

En los ingresos tributarios, la situación fiscal se reflejó plenamente en la dinámica tributaria. Las metas de recaudo de la DIAN no se cumplieron y, buena parte del sustento del recaudo tributario se generó en la mini reforma tributaria de 2015 (Ley 1739 de diciembre de 2015), en la cual se estimaron recaudos por \$12,9 billones para 2016, \$13,5 billones en 2017 y finalmente \$14,0 billones en 2018; mediante ella se aplazó la prevista abolición del impuesto al patrimonio y el de las tasas de sucesión, que se aplicaron por primera vez en 2016. Además, por más de \$54,0 billones en cuatro años. Adicionalmente con la creación del Fondo CREE y la sobre tasa al CREE, se obtuvieron recursos adicionales en 2015 y 2016.

Esta reforma le dio un respiro a las finanzas puesto que logró: i) mantener el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en cuatro por mil hasta el año 2018, para la vigencia 2016 el recaudo neto en efectivo fue de \$7,03 billones; ii) creó el Impuesto a la Riqueza (en reemplazo del impuesto al Patrimonio) que recaudó \$4,40

7. En el presupuesto de 2015 se afioraron \$12,5 billones. Véase Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2015.

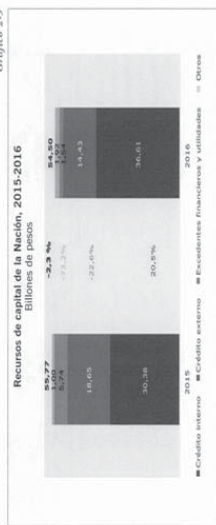
Contraloría General de la República

23

0,0



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro  
Cuadro 2-3



De esta forma, el manejo de los recursos de capital para los resultados de 2016, fue complementado mediante operaciones de tesorería que logró obtener los ingresos y \$5.64 billones al rubro "otros recursos de capital" de este, a su vez, \$2.64 billones provinieron de reintegros y otros recursos no apropiados.

2.3 Ejecución de Fondos Especiales

Este rubro se afioró en \$18.09 billones y realizó un recaudo efectivo de \$23.13 billones, con un incremento de \$5.4 billones. La mayor dinámica la registró el Fondo de Rentas para la Equidad por la reforma tributaria de 2012, el cual presentó una ejecución de \$1.4 billones. Asimismo, el presupuesto simplemente registra el recaudo de un tributo, por lo cual para efectos del balance fiscal, este se reclasifica como un impuesto complementario al de Renta (Cuadro 2-2).

Los demás fondos que fueron creados con una destinación específica para financiar salud, educación, pensiones, etc., totalizaron un recaudo de \$9.02 billones. De estos, el Fondo de Pensiones Complementarias (FOPEC) recibió \$1.32 billones y el Fondo de Solidaridad Pensional \$0.91 billones (Cuadro 2-2).

8. Para mayor detalle remitase al Capítulo 6.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro  
Cuadro 2-2

Fondos Especiales	Presupuesto definitivo 2016	Ejecución de ingresos 2016	Diferencia
Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad - CREE	8.45	14.11	5.66
Fondo de Solidaridad y Garantías En Salud	1.34	1.45	0.11
Fondo Forpet Magisterio	1.54	1.32	-0.21
Fondo de Solidaridad Pensional	1.42	0.91	-0.52
Fondo de Salud Poblacional	0.79	0.74	-0.04
Fondo de Pensiones Complementarias	0.72	0.71	-0.01
Financiación Sector Justicia	0.52	0.43	-0.09
Fondos Internos Ministerio de Defensa	0.35	0.36	0.01
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	0.28	0.33	0.02
Fondo de Sobretasa al ACPM	0.3	0.3	0
Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	0.27	0.27	0
Fondo de Fomento Rural	0.18	0.2	0.02
Fondo de Modernización, Investigación y Bienestar de la Administración de Justicia	0.03	0.18	0.14
Contribución Entidades Vigiladas Contraloría General de la República	0.44	0.13	-0.31
Fondo Apoyo Financiero Zonas no Interconectadas (FAZNI)	0.09	0.12	0.02
Fondo Apoyo Financiero Zonas Rurales Interconectadas (FAZRI)	0.13	0.11	-0.02
Interoctroy para Programa de Normalización de Redes Eléctricas	0.09	0.1	0.04
Otros Fondos Especiales	0.5	0.67	0.17
<b>Total</b>	<b>18.09</b>	<b>23.13</b>	<b>5.04</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

2.4 Establecimientos Públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos (EP) se afioraron en \$13.36 billones obteniendo un recaudo efectivo de \$14.79 billones. Los EP con mayores recaudos son: ICBF con \$2.56 billones, SENA con \$1.92 billones, Fonitc \$1.05 billones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil \$1.05 billones (Cuadro 2-3).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuenta 2-3 Ingresos Establecimientos Públicos 2016  
Billones de pesos

Establecimientos Públicos	Año Vigente	Recuerdo en Efectivo Neto	Participación %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2,65	2,56	17,3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,74	1,62	12,9
Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	0,84	1,05	7,1
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	0,79	1,05	7,1
Superintendencia de Notariado y Registro	0,89	0,87	5,9
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	0,96	0,82	5,6
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT)	0,82	0,82	5,6
Agencia Logística de las Fuerzas Armadas	0,97	0,82	5,6
Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	0,35	0,62	4,2
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	0,24	0,36	2,5
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,21	0,29	2,0
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	0,48	0,29	1,9
Fon policía - Gestión General	0,34	0,28	1,9
Comisión de Regulación de Aseguramiento Social	0,29	0,28	1,9
Proceso Robo de los Ministerios de Relaciones Exteriores	0,25	0,26	1,8
Caja de Subsidios de Retiro de la Policía Nacional	0,31	0,24	1,6
Hospital Militar	0,16	0,18	1,2
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,14	0,17	1,2
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)	0,19	0,15	1,0
Superintendencia Financiera de Colombia	0,13	0,15	1,0
Superintendencia de Sociedades	0,12	0,13	0,9
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,11	0,13	0,9
Superintendencia Nacional de Salud	1,17	1,14	7,7
Otros establecimientos (51 Entidades)	13,28	14,79	100,0

Fuente: ICBF - Contraloría General de la República

En conclusión, en la vigencia 2016, para lograr el cumplimiento de las metas de elección el Gobierno recurrió a varios instrumentos para contener la coyuntura económica internacional y local:

- i. Del monto inicial proyectado para ingresos por \$215,91 billones, mediante ajuste se redujo el aforo inicial en \$5,49 billones, para luego a lo largo de la vigencia, llegar a un aforo definitivo de \$210,43 billones.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

ii. El aforo definitivo comparado entre 2015 y 2016, registró un aumento en \$2,83 billones (1,4%). La mayor variación por monto en esta comparación estuvo en aumento en los impuestos indirectos con \$8,38 billones y disminución en los recursos de capital con \$3,62 billones.

iii. Se recaudaron por gravamen a los movimientos financieros (GMF) \$7,08 billones y \$4,04 billones (en efectivo) por la creación del impuesto a la riqueza, como efecto de la reforma tributaria de 2015. Se proveyeron por estos dos impuestos \$11,12 billones.

iv. El Impuesto de Renta para la Equidad (CREE), en el rubro presupuestal de los Rendos Especiales, fue importante su ejecución por \$14,11 billones, de los \$8,45 billones programados.

v. Los recursos de capital registraron un aforo definitivo de \$60,19 billones y se ejecutaron \$54,51 billones.

vi. El Gobierno Nacional tan pronto comenzó 2016, debió acudir a los mercados internacionales con su programa de emisión de bonos al emitir USD 1.500 millones.

vii. En el frente interno, el Gobierno realizó varias operaciones de intercambio de la deuda interna en 2016 por cerca de \$4,6 billones, mediante las cuales se suavizó el perfil de la deuda.

viii. Se aumentaron las emisiones de TES B en \$6,0 billones como fuente de financiamiento en 2016 y para mantener una disponibilidad de caja al cierre de la vigencia.

ix. Los ingresos de los establecimientos públicos tuvieron un aforo definitivo por \$13,36 billones, para un recaudo definitivo de \$14,79 billones.

28 Contraloría General de la República

213  
214

27 Contraloría General de la República

116

**III. Ejecución del gasto 2016: ajuste fiscal e inflexibilidades en el gasto**

**3.1 Aspectos generales de la ejecución del gasto**

Después de ajustes a lo largo de la vigencia, la apropiación definitiva del presupuesto de 2016 alcanzó los \$210,43 billones, con ejecución\* de 91,0% (\$191,58 billones)<sup>9</sup>. Con base en el monto apropiado definitivamente en 2016, los recursos que lograron comprometerse ascendieron a \$200,90 billones, con lo que se llega a una segunda conclusión<sup>10</sup>: se registraron pérdidas de apropiación<sup>11</sup> en la vigencia por un monto de \$9,43 billones, otra cifra importante que distancia los propositos de la programación de la ejecución real del presupuesto (Gráfico 3-1).

Del monto comprometido para ejecutarse en 2016, 8,4% correspondió a reservas que pueden ejecutarse en el año siguiente, aun cuando pertenecen a la vigencia 2016, por tanto, el PGN tuvo una ejecución por bienes y servicios en la misma vigencia de \$191,58 billones, que fue el monto finalmente obligado (Gráfico 3-1).

El gasto en inversión contrarió al de funcionamiento, fue el de mayor reducción frente a la vigencia 2015 (\$4,95 billones).

En la vigencia 2016 la inversión tuvo un recorte de \$2,69 billones (uno de los más altos en los últimos años), pérdidas de apropiación por \$1,21 billones, y reservas por \$4,35 billones, con lo cual la ejecución de la inversión llegó a \$35,58 billones (Gráfico 3-1).

En funcionamiento el ajuste fue mínimo debido a las inflexibilidades del rubro, dado que las obligaciones presentaron un recorte de \$2,46 billones y unas pérdidas de apropiación por \$0,65 billones.

\* Ejecución medida en el momento de obligaciones presupuestales.

9. El valor de las obligaciones presenta incertidumbre por el incidente en el registro de obligaciones en el SIF, ver capítulo 4.

10. La primera fue que hubo un recorte neto por \$5,48 billones entre el presupuesto inicial y el definitivo.

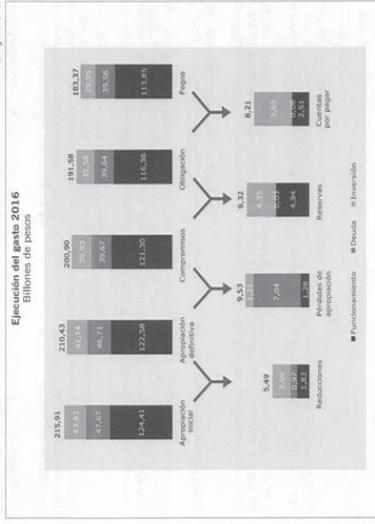
11. Diferencia entre la apropiación definitiva y los compromisos.

215  
216

En el servicio de la deuda se recortó \$1,25 billones en la interna y se registró el mayor monto de pérdidas de apropiación por \$6,65 billones (4,5% de la apropiación definitiva), que reflejaron las operaciones de manejo de este rubro, en especial, los canjes de los títulos valores (TES B).

Finalmente, el monto del rezago constituido ascendió a \$17,53 billones, con mayor participación de la inversión (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1

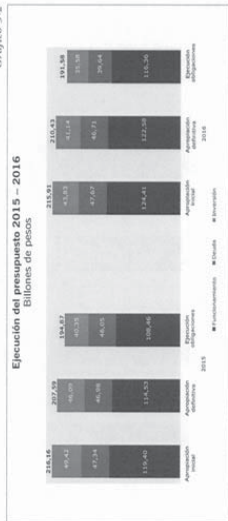


Con respecto a 2015 la ejecución del presupuesto disminuyó \$3,29 billones (1,65%), siendo la inversión y el servicio de la deuda los que presentaron disminuciones más significativas, \$4,78 billones y \$6,41 billones, respectivamente. En tanto a los gastos de funcionamiento que aumentaron \$7,90 billones (Gráfico 3-2).



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3-2



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

### 3-2 Ejecución del gasto por grandes rubros

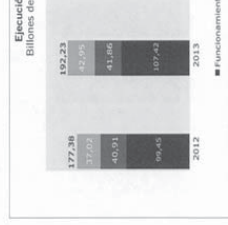
La ejecución del gasto dentro del presupuesto en 2016, cambió la tendencia inercial en los rubros de grandes rubros de 2015. El gasto en grandes rubros pasó de \$206,27 billones en 2015 a \$191,58 billones en 2016 (Cuadro 3-3). Este ajuste estuvo marcado en esta última vigencia por la reducción en la inversión y en el servicio de la deuda, dado que el gasto en funcionamiento continuó con su senda creciente, por varios hechos: i) la inflexibilidad de los mismos por razones constitucionales y legales; ii) el ajuste normal por efectos de la inflación; iii) la dificultad de recorte en este tipo de gasto (Gráfico 3-3).

Contraloría General de la República

31

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3-3



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

Por tanto, en el presente capítulo se detalla donde estuvo realmente el ajuste fiscal y cuáles son las restricciones legales que hacen el gasto inflexible, sin que éste, en últimas, garantice el cumplimiento de los propósitos constitucionales y legales para el gasto. El capítulo se divide en tres secciones: la primera describe el gasto dentro y dentro de este los gastos de personal, los gastos generales, las transferencias y donde se encuentran el Sistema General de Participaciones (SGP) y las dedicadas a las mesadas pensionales y programas complementarios.

### 3.2.1 Funcionamiento

El gasto de funcionamiento definitivo se situó en \$122,58 billones, con disminución respecto al inicial en 1,5%, representa el 58,2% del PGN y 13,5% del PIB, con ejecución del 94,9%. La más baja ejecución se registró en las transferencias de capital (84,7%).

Se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$7,45 billones, de estos \$5,06 billones en transferencias corrientes (Cuadro 3-1).

Contraloría General de la República

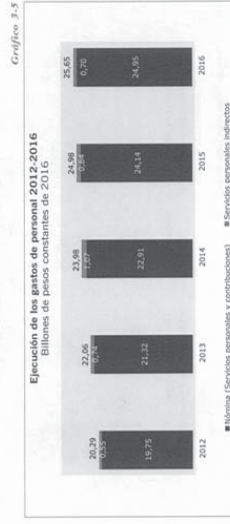
32

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

3.2.1.1 Gasto de personal

Para gastos de personal se apropiaron \$26,05 billones, que representaron el 3,0% del PIB, el 12,4% del PGN y el 21,3% de los recursos de funcionamiento y se ejecutaron \$25,65 billones, que representaron el 2,9% del PIB, el 12,2% del PGN y el 21,1% de los recursos de funcionamiento. Dado que la inflación al cierre de la vigencia fue del 6,8% y que los salarios se habían proyectado con un incremento del 3,7%<sup>12</sup>, el Gobierno Nacional debió recurrir a redistribuir \$1,56 billones del rubro "Otros Gastos de Personal" — Previo Concepto DGPPN para los demás rubros que componen el agregado para financiar los gastos necesarios. En la vigencia 2015, se había recurrido a la misma fórmula y se distribuyeron \$2,30 billones.

Con recursos del PGN se pagó la nómina de 1.078.739 funcionarios vinculados a la Administración Pública, 59,8% corresponden a la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración que se pagaron con recursos destinados a gastos de personal, y el 40,2% restante (38.273 docentes y administrativos de las universidades públicas; 349.410 cargos en educación y 45.917 en salud), es personal que se remuneró con las transferencias corrientes de la Nación. Las obligaciones de los gastos de personal (en valores reales de 2016), han crecido desde 2012 en 26,4%, particularmente el valor de la nómina, mientras el número de funcionarios creció en el 7,59% (Gráfico 3-5).



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

12. Circular Externa No. 07 del 25/02/2015 de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

34 Contraloría General de la República

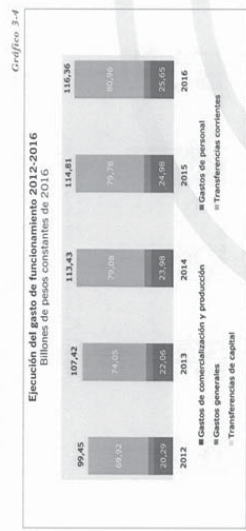
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Ejecución gasto de funcionamiento 2016  
Billones de pesos y porcentajes

Gasto	Apropiación definitiva	Compra-mito	Obligación	Pagos	Reservas	CXP	Ejecución %
Funcionamiento	120,85	120,85	116,38	113,88	4,04	2,51	94,9
Gastos de Personal	26,05	26,05	25,68	25,65	0,30	1,12	98,5
Gastos Generales	7,85	7,83	7,53	6,41	1,12	1,32	94,7
Transferencias Corrientes	80,03	85,38	80,96	80,32	4,42	0,64	94,1
Transferencias de Capital	0,62	0,80	0,69	0,68	0,11	0,01	84,7
Gastos de Comercialización	1,73	1,81	1,53	1,40	0,07	0,14	89,7
<b>Total PGN</b>	<b>210,43</b>	<b>200,90</b>	<b>191,58</b>	<b>183,37</b>	<b>9,32</b>	<b>8,21</b>	<b>91,0</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

En los últimos cinco años se muestra que este gasto se incrementó en términos reales, particularmente por las transferencias corrientes y los gastos de personal (Gráfico 3-4).



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

33 Contraloría General de la República

Controlaría General del Presupuesto y del Tesoro

Sectorialmente el 50,7% de los gastos de personal se asignaron a Defensa y Policía, que tiene el 78,4% de los cargos ocupados y un costo per cápita anual de sueldos y pesos superior al de la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y empresas del Estado por un monto de \$40,38 millones; el segundo con el per cápita más bajo fue Justicia y del Derecho. En contraste, el Congreso tuvo el per cápita más alto con \$450,24 millones, 0,1% de los cargos y 1,5% de los gastos de personal (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Costo de la nómina 2016 y su distribución por sector de la administración

Sector	Administración Definitiva 2016	Número de Cargos	Per cápita anual	Distribución Costo %	Distribución Cargos %
Congreso de la República	0,39	19.605	450,24	1,5	0,1
Justicia y del Derecho	13,20	505.912	26,11	50,7	78,4
Defensa y Policía	11,58	119.670	96,74	44,4	16,55
<b>Total</b>	<b>25,05</b>	<b>645.139</b>	<b>40,38</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Controlaría General de la República e información de cargos del anexo del mensaje presidencial PUN 2016.

3.2.1.2. Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

Para el SGP se apropiaron \$33,18 billones en 2016, de ese monto el 67,6% se transfirió a los municipios y el resto a los departamentos. Este gasto representó 3,8% del PIB, 15,8% del PGN y 27,1% de los gastos de funcionamiento. Se ejecutó en un 97,1%, exceptuando el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)<sup>13</sup> que constituyó como reserva el total de la apropiación (Cuadro 3-3).

13. Ley 549 de 1999, parágrafo 2, art. 2, ley 715 de 2001.

Controlaría General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 3-3

Distribución y ejecución de los recursos del SGP 2016  
Billones de pesos y porcentajes

Partida	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	CXP	Distribución %	Por Ley <sup>14</sup> %
Educación	18,97	18,97	18,97	18,97	0,00	0,00	7,9	96,2
Salud	7,46	7,46	7,46	7,46	0,01	0,01	22,8	23,5
Aportes Patronales	0,39	0,39	0,39	0,39	-	-	5,2	3,9
Prestación del Servicio	0,30	0,30	0,29	0,28	0,01	0,00	10,1	-
Subsidio	0,10	0,10	0,10	0,10	-	-	80,8	-
Agresiones Especiales	1,46	1,46	1,46	1,46	0,00	0,00	5,1	11,5
Fonpet	0,94	0,94	-	-	0,94	0,02	4,4	4,0
Resguardos Indígenas	0,17	0,17	0,17	0,15	-	-	11,0	-
Alimentación Escolar	0,16	0,16	0,16	0,16	-	-	11,1	-
Ribera no Magdalena	0,03	0,03	0,03	0,03	-	-	1,8	-
<b>Total</b>	<b>31,18</b>	<b>31,18</b>	<b>32,24</b>	<b>32,19</b>	<b>0,95</b>	<b>0,04</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Por el caso de las Agresiones Especiales, la distribución del 4% con respecto a los recursos para calidad educativa se tomó del DNP, página web con base en documentos de distribución de los recursos del SGP-14-2017 y Fuente: Controlaría General de la República y DNP.

La participación en Educación

Con el recurso asignado al subsector Educación del SGP (\$18,87 billones), se financiaron el 65% del presupuesto para brindar la educación escolar, básica y media a 8.500.000 estudiantes matriculados en el sector oficial<sup>15</sup>.

Cabe señalar que se destinaron recursos de la "prestación del servicio educativo" del SGP por \$103.100 millones para el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

14. El presupuesto del MEN y sus entidades adscritas y vinculadas aportaron el 20,1%; los recursos propios de las entidades territoriales –ET contribuyeron con 10%; por último, el aporte de los recursos de las entidades territoriales –ET representó nominalmente 3%, Informe de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Delegada del Sector Social.

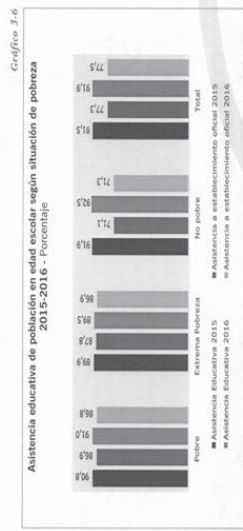


Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Además, se dejó abierta la posibilidad de centralizar recursos del mismo sector educativo del SGP para financiamiento de programas de construcción de infraestructura educativa<sup>15</sup>.

No se tuvo en cuenta que los programas de inversión nacional como el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa de Preescolar, Básica y Media y el (PAE) son funciones públicas de naturaleza nacional que deben ser financiados con fondos del PGN diferentes al SGP.

En cuanto a los avances en cobertura y equidad en educación, con la información que DANE reporta sobre la asistencia a establecimientos educativos, se incrementó, particularmente a establecimiento oficial, en un punto porcentual, sin embargo, disminuyó en la población en pobreza extrema (Gráfico 3-6).



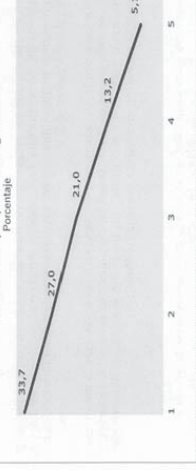
Al revisar la distribución de los recursos, se observa que se está beneficiando poblaciones de menor ingreso. En el quintil más alto de ingresos el establecimiento educativo público; pertenece al quintil más alto de ingresos (Gráfico 3-7).

15. El artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, literal h) dispone como fuente de financiación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa de Preescolar, Básica y Media, los excedentes del SGP. Como fuentes de financiación como el PGN, recursos de Ley 21 de 1982, aportes del SGR, entre otros.

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Distribución de la población en edad escolar que asiste a un establecimiento educativo oficial por quintiles de ingreso 2016



En la equidad en la distribución<sup>16</sup> de los recursos del SGP para Educación, en los municipios de categoría 4, 5 y 6 (de mayor incidencia de pobreza) el valor per cápita del recurso distribuido es menor, respecto a los municipios de categorías especial, 1, 2 y 3. Si bien, esto se explica porque la priorización es por el tamaño de la matrícula, lo que lleva a seleccionar municipios de mayor población, en donde la incidencia de pobreza es menor (como proporción), se aprecia que la población que no está asistiendo a un centro educativo se concentra en los municipios de categoría sexta (45,2%) (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Asistencia educativa de población de 6 a 17 años en Sibaya a institución pública por categoría de municipio y recursos SGP 2016 (g)

Categoría municipal	Población de 6 a 17 años en Sibaya (personas)	Población de 6 a 17 años que no asiste a institución pública (personas)	Tasa de no asistencia %	Población de 6 a 17 años con asistencia a institución pública (personas)	Recursos asignados (personas)	Recursos asignados por SGP (personas)	Recursos asignados por DGP (personas)	Recursos asignados por DGP como porcentaje de los recursos asignados por SGP (%)	Población que no asiste a institución pública como porcentaje de la población total (personas)
1	2.012.268	297.713	14,8	1.714.555	1.407.531	3.72	38,0	2.703.048	14,4
2	1.007.228	147.740	14,7	859.488	407.084	1,54	12,0	2.024.066	20,1
3	195.219	28.607	14,7	166.612	108.913	0,36	3,8	2.275.610	12,6
4	337.007	99.684	29,6	237.323	205.693	0,44	4,6	1.653.403	15,8
5	332.239	82.951	25,0	249.288	271.328	0,20	2,1	726.044	29,1
6	183.000	134.221	73,3	48.779	2.648.291	0,15	100,0	297.156	161,3
Total	4.067.001	692.226	17,0	3.374.775	6.442.291	0,25	100,0	1.482.242	36,1

Fuente: Contraloría General de la República DNP, SGP y base de datos Sibaya 2015.

Contraloría General de la República

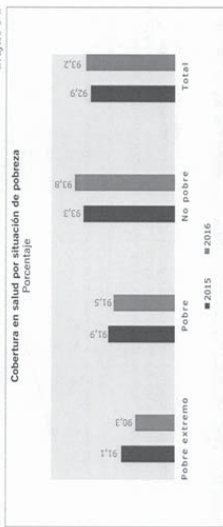
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

La participación en Salud

Con el recurso asignado al subsector Salud del SGP, particularmente para el régimen subsidiado (\$6,10 millones de pesos) se financió la afiliación de 18.141.023 personas de los niveles 1 y 2 del Sisben<sup>16</sup>.

Sin embargo, si bien en 2016 la cobertura en salud se incrementó, originado en la población no pobre, puesto que, para la población en pobreza y pobreza extrema, disminuyó (Gráfico 3-8).

Gráfico 3-8



Fuente: Contraloría General de la República, DANE, Bases de Pobreza y GEH 2015-2016

Se estima que 83,4% de la población más pobre se beneficia con recurso del SGP del régimen subsidiado sin observarse cambio en el tiempo analizado (2010-2016), y 9,7% de la población afiliada a salud del quintil más alto de ingreso está asegurada en el régimen subsidiado cuando debería estar en el régimen contributivo; requiriéndose recursos para la distribución y fortalecer los mecanismos de control de estos gastos (Gráfico 3-9).

16. Para establecer la progresividad se cruzó la base de población Sisben con corte a noviembre de 2015 con la ejecución de los recursos programados de los Entes Territoriales 2016 y se clasificaron por categoría municipal.

17. Se refiere a la población captada por El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas de Atención Social (SEBEN) que se clasificó en los niveles 1 y 2 del Sisben, pero que no tiene valor total, puesto que se obtienen en diferentes momentos en el tiempo y es posible que la condición de asistencia para algunos haya cambiado y no esté actualizada.

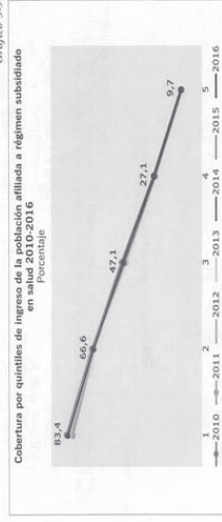
18. Tomado de la página del Ministerio de la Salud y la Protección Social [www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RegimenSubsidiado/Paginas/regimen-subsidiado.aspx](http://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RegimenSubsidiado/Paginas/regimen-subsidiado.aspx)

Contraloría General de la República

39

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3-9



Fuente: Contraloría General de la República con bases de pobreza y GEH DANE 2010-2016.

En cuanto a la distribución del recurso de salud territorialmente, si bien el recurso se concentra en los municipios de categoría 6 (50,0%), donde se ubica el 54,1% de la población afiliada al régimen subsidiado y la de mayor pobreza, el per cápita para estos municipios es menor al de los municipios de las otras categorías (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Población en el Sisben validada por categoría de municipio, afiliación a salud y recurso del SGP 2016<sup>17</sup>

Categoría municipal	Población Sisben diciembre de 2016 (I)	Categoría municipal que está afiliado (II)	Excepción (III)	Subsidiado (IV)	Categoría municipal (V) (4)/(1)*(2)	Población afiliada (VI)	Recurso proyectado al régimen (Billones de pesos)	Recurso por cápita al régimen (personas)
Especial	8.415.285	3.324.113	20.569	2.914.117	66,2	106.607	1,34	455.547
1	4.111.168	1.737.037	24.852	2.366.337	57,6	83.686	0,47	381.016
2	4.000.000	1.737.037	24.852	2.366.337	57,6	83.686	0,47	381.016
3	661.115	271.763	4.567	376.462	56,8	10.563	0,16	431.106
4	1.203.151	339.379	6.568	813.051	67,6	33.112	0,36	445.815
5	1.137.695	411.634	7.665	665.125	58,5	18.419	0,25	369.379
6	13.304.282	3.024.202	80.249	9.815.935	73,8	278.893	3,47	353.612
Total	29.088.271	10.009.838	173.230	18.141.023	62,4	683.599	6,84	352.863

Nota: DANE. Ali. L. 17 de 2011. Fuente: Contraloría General de la República, Bases de Pobreza y GEH DANE 2010-2016. Fuente: Contraloría General de la República, Bases de Pobreza y GEH DANE 2010-2016. Fuente: Contraloría General de la República, Bases de Pobreza y GEH DANE 2010-2016.

Contraloría General de la República

40

822  
227

**Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro**

**Participación para agua potable y saneamiento básico**

La distribución de los recursos de agua potable y saneamiento básico llegó a \$1,49 millones de los cuales el 15,8% correspondió a los municipios de la categoría donde efectivamente están las menores coberturas: 39,8%, sin deducir y 64,6% sin alcantarillado. La población no cubierta a nivel nacional es del 22,5% en acueducto y 37,3% en alcantarillado. El valor per cápita de recursos del SGP de los municipios de categoría 6, es mayor que el de las otras categorías (Cuadro 3-6).

41

Contraloría General de la República

---

**Cuadro 3-6**  
Población abastecida por conexión, acueducto y alcantarillado, por categoría de municipio y recurso del SGP para agua potable y saneamiento básico 2016.

Categoría municipal	Población Total	Población abastecida	Tasa de abastecimiento	Población sin abastecimiento	Tasa de abastecimiento	Recurso Fito-Yectivo SGP (Billones de pesos)	Distribución del recurso (Billones de pesos)	Porcentaje por persona (pesos)
Edificios	6.100.627	633.930	64,1	5.466.697	107,653	69,6	14,3	23.449
1	8.211.666	1.046.886	70,2	7.164.780	80,8	66,6	10,3	29.445
2	2.099.036	800.557	70,5	1.298.479	84,6	0,99	6,2	34.281
3	816.653	206.620	74,5	609.033	89,8	0,03	2,2	39.525
4	1.417.709	582.427	58,9	835.282	78,0	0,07	4,7	49.850
5	1.389.328	548.771	60,4	840.557	70,6	0,05	3,3	35.880
6	44.010.860	8.373.533	35,4	35.637.327	60,2	0,88	68,8	60.340
<b>Total</b>	<b>26.919.926</b>	<b>13.110.909</b>	<b>62,7</b>	<b>13.809.017</b>	<b>77,8</b>	<b>1,48</b>	<b>100,0</b>	<b>42.338</b>

Fuente: Contraloría General de la República, DTM\_SGP y Sisman a noviembre de 2015.

---

**3.2.1.3 Transferencias para pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez**

Para asumir las responsabilidades en materia de pensiones y programas complementarios el gobierno central hizo un aporte por valor de \$33,50 millones, que representan el 3,9% del PIB. El 1,5% del PGN, \$27,20 millones, de los cuales \$22,1 millones (81,3%) de \$7,4 millones (27,3%) se entregó en el Régimen de Prima Media (RPM) (73,9%) y se constituyeron reservas por \$4,2 millones (Cuadro 3-7).

19. Validada se refiere a la declaración que hace el Ministerio de Salud y la Protección Social cruzando la RUDA, PILA, Medicina Legal y regímenes excoptados y asociados.

20. Los Programas Beneficios Económicos Periódicos (Bepes), Solidaridad Aporte a Pensión y Colombia Mayor.

---

**Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro**

**Eficacia de las transferencias para pensiones y mecanismos de protección a la población en vejez**  
Billones de pesos.

42

Contraloría General de la República

---

**Cuadro 3-7**  
Eficacia de las transferencias para pensiones y mecanismos de protección a la población en vejez Billones de pesos.

Rubro	Aprobación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	Ejecución %
RPM Colpensiones	10,42	10,42	7,70	7,70	2,72	-	73,9
FFAA y Policía	8,46	8,44	8,44	8,41	0,00	0,03	99,8
Otras obligaciones*	4,63	4,60	4,40	4,39	0,20	0,01	95,0
FONPET	2,00	2,00	2,00	2,00	-	-	100,0
<b>Total</b>	<b>35,50</b>	<b>35,46</b>	<b>29,09</b>	<b>29,06</b>	<b>4,16</b>	<b>0,04</b>	<b>87,4</b>

Unión patria, bonos, reservas pensionales a cargo de las entidades, medio litonero, Bepes, pactos pensionales universitarios, pactos pensionales universitarios, FOMAG, Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, Fondo de Pensiones, Fondo de Logro, etc.

Fuente: SIGP, Contraloría General de la República

---

**Cuadro 3-8**  
Aprobación definitiva por rubros en pensiones y mecanismos de protección a la vejez 2012-2016 Billones de pesos, equivalentes de 2016.

Gasto en pensiones	2012	2013	2014	2015	2016	2016-2016 %
FFAA y Policía	4,97	5,21	5,98	6,28	6,48	2,9
FOMAG	2,07	2,05	2,40	2,18	2,09	-8,3
FONPET	1,58	1,24	1,12	1,13	0,97	-14,2
FOPEP	7,37	7,00	9,29	9,27	8,83	-4,8
Otras obligaciones*	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,0
OTM, Colpensiones	6,64	6,13	12,37	10,31	10,42	1,1
<b>Total</b>	<b>30,41</b>	<b>30,03</b>	<b>35,26</b>	<b>33,49</b>	<b>33,39</b>	<b>-0,6</b>
<b>% PIB</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	

\*Cuentas por pagar, bonos, reservas pensionales a cargo de las entidades, medio litonero, Bepes, pactos pensionales universitarios, pactos pensionales universitarios, FOMAG, Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, Fondo de Pensiones, Fondo de Logro, etc.

Fuente: SIGP, Contraloría General de la República.

822  
227

**Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro**

**Participación para agua potable y saneamiento básico**

La distribución de los recursos de agua potable y saneamiento básico llegó a \$1,49 millones de los cuales el 15,8% correspondió a los municipios de la categoría donde efectivamente están las menores coberturas: 39,8%, sin deducir y 64,6% sin alcantarillado. La población no cubierta a nivel nacional es del 22,5% en acueducto y 37,3% en alcantarillado. El valor per cápita de recursos del SGP de los municipios de categoría 6, es mayor que el de las otras categorías (Cuadro 3-6).

41

Contraloría General de la República

---

**Cuadro 3-6**  
Población abastecida por conexión, acueducto y alcantarillado, por categoría de municipio y recurso del SGP para agua potable y saneamiento básico 2016.

Categoría municipal	Población Total	Población abastecida	Tasa de abastecimiento	Población sin abastecimiento	Tasa de abastecimiento	Recurso Fito-Yectivo SGP (Billones de pesos)	Distribución del recurso (Billones de pesos)	Porcentaje por persona (pesos)
Edificios	6.100.627	633.930	64,1	5.466.697	107,653	69,6	14,3	23.449
1	8.211.666	1.046.886	70,2	7.164.780	80,8	66,6	10,3	29.445
2	2.099.036	800.557	70,5	1.298.479	84,6	0,99	6,2	34.281
3	816.653	206.620	74,5	609.033	89,8	0,03	2,2	39.525
4	1.417.709	582.427	58,9	835.282	78,0	0,07	4,7	49.850
5	1.389.328	548.771	60,4	840.557	70,6	0,05	3,3	35.880
6	44.010.860	8.373.533	35,4	35.637.327	60,2	0,88	68,8	60.340
<b>Total</b>	<b>26.919.926</b>	<b>13.110.909</b>	<b>62,7</b>	<b>13.809.017</b>	<b>77,8</b>	<b>1,48</b>	<b>100,0</b>	<b>42.338</b>

Fuente: Contraloría General de la República, DTM\_SGP y Sisman a noviembre de 2015.

---

**3.2.1.3 Transferencias para pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez**

Para asumir las responsabilidades en materia de pensiones y programas complementarios el gobierno central hizo un aporte por valor de \$33,50 millones, que representan el 3,9% del PIB. El 1,5% del PGN, \$27,20 millones, de los cuales \$22,1 millones (81,3%) de \$7,4 millones (27,3%) se entregó en el Régimen de Prima Media (RPM) (73,9%) y se constituyeron reservas por \$4,2 millones (Cuadro 3-7).

19. Validada se refiere a la declaración que hace el Ministerio de Salud y la Protección Social cruzando la RUDA, PILA, Medicina Legal y regímenes excoptados y asociados.

20. Los Programas Beneficios Económicos Periódicos (Bepes), Solidaridad Aporte a Pensión y Colombia Mayor.



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el caso del RPM administrado por Colpensiones, el monto pagado acumulado en 2016 de pensiones y jubilaciones fue \$23.80 billones<sup>1</sup>, el aporte de FGN fue 43,8%. Desde 2015 se originó un nuevo compromiso para el tema pensional originado por el Decreto 036 de 2015, para el pago de las rentas vitalicias otorgadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) a sus afiliados<sup>2</sup>, esto se centrará en el futuro, el monto del FGN que se destine a pensiones, y es contrario al principio de auto-sostenimiento del RAIS con el cual fue creado. De acuerdo con lo registrado por SIF, se asignaron en 2016 \$10.114 millones los cuales fueron recortados.

Por su parte, según el Ministerio del Trabajo en el informe al Congreso 2016<sup>3</sup>, la población pensionada se definió a dos regímenes de pensiones: el régimen de 2015 del 1,9%; el incremento en el RPM fue de 1,1% y en los regímenes exceptuados del 3,1% (con mayor crecimiento el Magisterio y la Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas) (Cuadro 3-9).

Cuadro 3-9

Número de pensionados por tipo de régimen Julio de 2015 – abril de 2016

Entidad	2015	2016	variación %	1,1
<b>Total RPM</b>	<b>1.648.902</b>	<b>1.687.672</b>		
Colpensiones	1.180.798	1.218.313	1,9	
Entidades por Superfinanciera	8.393	8.393	0,2	
FOPED	328.074	327.974	-0,03	
Otras entidades pagadoras de pensiones	114.711	115.424	0,6	
<b>Total regímenes exceptuados</b>	<b>317.885</b>	<b>327.965</b>		<b>3,1</b>
Ecopetrol	13.324	13.211	-0,8	
Magisterio	171.482	179.349	4,6	
Caja de Retiro de la FFAA	46.638	48.300	3,8	
Entidades de la policía Nacional	86.051	87.013	1,1	
<b>Total RAIS</b>	<b>66.447</b>	<b>66.447</b>		<b>1,1</b>
<b>Total</b>	<b>2.053.823</b>	<b>2.081.935</b>		<b>1,9</b>

Fuente: Contraloría General de la República, Ministerio de Trabajo, Informe al Congreso Sector Trabajo 2016

21. Informe de Gestión de Colpensiones 2016

22. De acuerdo con este, a partir de 2015 se deberán asignar del PGN, los recursos adicionales que se requieren para el pago de las rentas vitalicias otorgadas por el RAIS a sus afiliados, correspondiente al diferencial causado por el incremento del salario mínimo.

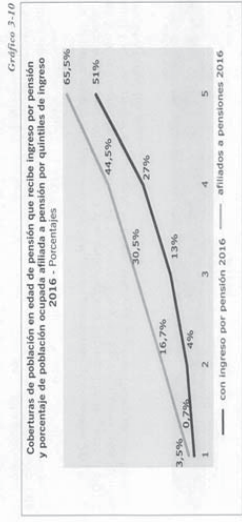
23. Los totales no coinciden con lo reportado en el mismo informe por el Ministerio, donde informa que el total de pensionados para 2015 eran 2.051.022 y para 2016, 2.089.529.

Contraloría General de la República

229 / 230

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Respecto a la equidad, se evidencia con las bajas coberturas en afiliación a pensiones y en el ingreso por pensión la desprotección de la población más pobre en edad de pensión frente a la de mayor ingreso (Gráfico 3-10)



Fuente: SIF, Contraloría General de la República, GEH y base de pobreza 2016. Nota: la edad de pensión que sigue actualmente es de 62 años y más para hombres y 57 años y más para mujer

Se observa además que va en aumento la población en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para pensión son objeto de la devolución de saldos en el RAIS (en 2015 fue el 58%<sup>4</sup>) o la indemnización sustitativa en el RPM (Gráfico 3-11), con el agravante que los montos devueltos son bajos y se les agotarán prontamente quedando de nuevo desprotegidos. En el RPM la indemnización promedio es de \$4 millones y en el RAIS de \$2,3 millones.

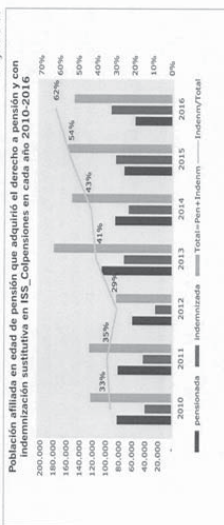
24. Cálculos CGR con base en los datos de datos de las AFP, Colfondos, Porevenir y Protección de abril y mayo de 2015

Contraloría General de la República

24

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3-11



En cuanto a la distribución del recurso, el 24,9% de la población beneficiada corresponde a las pensionadas y el 75,1% a los pensionados...

En cuanto a la distribución del recurso, el 24,9% de la población beneficiada corresponde a las pensionadas y el 75,1% a los pensionados...

Cuadro 3-10

Presupuesto asignado para el pago de mesadas pensionales y asignaciones de retiro 2016

Entidad	Población beneficiada	Presupuesto asignado (millones)	Valor per cápita anual (en millones de pesos)	Distribución del presupuesto %
Colpensiones	1.218.313	10.419.552	8,6	65,5
FOPEP	327.532	8.625.761	26,9	17,6
CAJAS	139.498	6.445.991	47,7	7,3
F.F.A.A. Caja de Seguro	139.498	6.445.991	47,7	20,2
Fonopension (Compañías)	781	154.504	197,8	0,0
<b>Total</b>	<b>1.861.380</b>	<b>27.854.428</b>	<b>15,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República, Ministerio del Trabajo, Informe al Congreso 2015-2016, y Superintendencia

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el caso de la población excluida del Sistema General de Pensiones (SGPe) es...

3.2.2. Servicio de la deuda

En el presupuesto de 2016 se apropiaron \$46,71 millones para atender el servicio de la deuda pública que representaron 5,4% del PIB y 22,2% del PGN...

Cuadro 3-11

Ejecución del servicio de la deuda por rubro 2016

Rubro	Apropiación inicial	Modificaciones	Apropiación vigente	Pérdidas de apropiación	Compromiso	Obligación	Pagos
Externa	2,82	0,33	3,15	0,4	0,39	0,36	0,28
Internas	38,28	-1,26	37,03	6,12	5,88	5,85	5,65
Amortizaciones	22,5	-2,58	19,92	6,06	13,86	13,86	13,86
Intereses	15,78	1,33	17,11	0,6	16,51	16,51	16,44
<b>Total</b>	<b>47,87</b>	<b>-0,97</b>	<b>46,71</b>	<b>7,04</b>	<b>39,87</b>	<b>39,84</b>	<b>39,59</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

25. Informe de Gestión Colpensiones 2016.

26. Cálculos CGR, CDEFP con base en respuesta Colpensiones 2017ER0061466 y 2017\_0000182\_0360706.

27. En 2016, el valor de la Línea de Indignicia fue de \$117.762 y el de la Línea de Pobreza \$256.594.

Contraloría General de la República

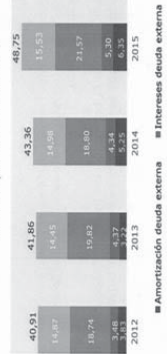
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Con el canje de la deuda se postergaron para pagar entre los años 2017 y 2026 obligaciones del servicio de la deuda por \$4,58 billones, mediante el intercambio de Títulos TES que se vencían en junio de 2016, liberando así apropiaciones del PGN.

El comportamiento del servicio de la deuda en 2016, respecto a los últimos cinco años, muestra un cambio de tendencia, particularmente porque se disminuyeron las amortizaciones de la deuda interna y externa, explicada por el aplazamiento de los pagos para años futuros; ello significa que no se dio una disminución real del saldo de la deuda<sup>28</sup>, sino que se buscó un alivio temporal en los pagos de la tesorería mediante el aplazamiento del perfil de deuda (Gráfico 3-12).

Gráfico 3-12

Gastos servicio de la deuda 2012-2016  
Billones de pesos constantes de 2016



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

3.2.3 Inversión

La apropiación definitiva para el gasto de inversión, ascendió a \$41,14 billones de pesos, (representa el 4,8% del PIB y el 19,6% del PGN). La ejecución fue 86,5%, la menor ejecución fue en el sector Infraestructura con el 78,9% y se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$9,97 billones (Cuadro 3-12).

28. Comunicado No. 020 del 19/02/2016, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

29. El crecimiento de la deuda se explica con detalle en el Informe de la Deuda Pública 2016.

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 3-12

Ejecución del gasto de inversión 2016  
Billones de pesos y porcentajes

Gasto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Ejecución %
Inversión	41,14	38,53	38,53	34,58	20,96	4,38	86,5
Adquisición del Estado	2,18	2,46	2,46	2,27	1,91	0,46	87,9
Dotación	2,4	2,33	2,11	1,62	0,22	0,49	67,9
Infraestructura	7,32	7,23	5,78	4,52	1,45	1,77	78,9
Investigación y estudios	0,88	0,85	0,79	0,7	0,08	0,09	90,1
Recurso Humano	12,69	12,5	11,62	10,89	0,88	0,73	91,8
Proyectos y operaciones	15,31	14,57	13,01	10,83	1,05	2,09	85
<b>Total PGN</b>	<b>210,43</b>	<b>200,9</b>	<b>191,08</b>	<b>183,4</b>	<b>93,2</b>	<b>8,21</b>	<b>91,1</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

Los sectores económicos con más baja ejecución en la inversión fueron: Hacienda (20,8%), Deporte y Recreación (105,8%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (59,3%) y Organismos de Control (75,8%).

Las entidades que influyeron en la baja ejecución fueron el Fondo de Adaptación que no presentó ejecución porque toda su apropiación la constituyó como reserva (\$0,50 billones); las CAR con una ejecución del 28,3%; Coldeportes (65,8%), el Fondo de Bienestar de la CGR (2,6%) y el Instituto de Estudios del Ministerio Público (54,8%).

Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$1,21 billones. El sector con mayor pérdida, al igual que en 2015, fue Hacienda con \$0,63 billones, el 85,7% para proyectos de inversión distribución previo concepto del DNP en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Seguido por el sector Agropecuario con \$0,13 billones, de los cuales \$0,04 billones en el Incóder en liquidación, \$0,03 billones en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y \$0,02 billones en la Agencia de Desarrollo Rural.

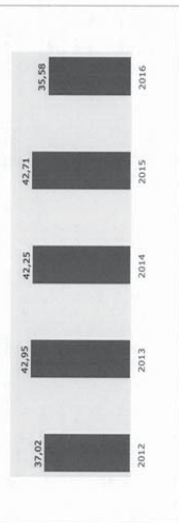
En cuanto a la evolución de la inversión, tal como fue anunciado por el gobierno en el mensaje presidencial, estos disminuirán, pero se conservarán por encima del promedio de los últimos cinco años. En términos reales, los gastos de inversión disminuyeron en 2016 respecto al periodo 2012-2015, específicamente 16,7% en el último año (Gráfico 3-13).

Contraloría General de la República



Gráfico 3-13

Ejecución de la inversión 2012-2016  
Billones de pesos constantes de 2016



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

3.2.3.1 Inversión Plan Nacional de Desarrollo

En el PGN se apropiaron los recursos para el cumplimiento de los pilares, las estrategias y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: "Todos por un nuevo país".

De las seis estrategias del PND, el mayor recurso asignado fue para Movilidad Social (25,5%), seguido por competitividad e infraestructura Estratégicas (23,5%), la cual incluye el pilar de competitividad y productividad. Los recursos asignados fueron: Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de paz (9,4%); Buen gobierno (7,4%); Transformación del campo (4,6%) y Crecimiento verde (2,2%) (Cuadro 3-13).

30 El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene como pilares: la consolidación de la paz, la eliminación de la pobreza extrema y el mejoramiento de la calidad de la educación.

Cuadro 3-13

Ejecución de la inversión por estrategias del PND 2016  
Billones de pesos

Estrategia PND	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reserva	GNP	Ejecución %
Buen Gobierno	3,08	2,41	1,80	1,49	0,61	0,30	58,27
Infraestructura estratégica	9,82	9,72	8,88	7,20	0,83	1,68	90,44
Crecimiento Verde	0,89	0,87	0,29	0,24	0,58	0,05	32,84
Movilidad social	21,58	21,43	20,19	18,23	1,24	1,96	93,54
Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de paz	3,86	3,71	2,95	2,04	0,76	0,51	76,49
Transformación del campo	1,05	1,79	1,47	0,75	0,33	0,22	76,07
<b>Total general</b>	<b>41,34</b>	<b>39,93</b>	<b>35,58</b>	<b>29,95</b>	<b>4,33</b>	<b>5,63</b>	<b>86,44</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República y DNP.

De los objetivos que permiten el cumplimiento de las estrategias se presentaron las ejecuciones en: "Optimizar la inversión de los recursos públicos" (34,2%); "Lograr un crecimiento económico sostenido, competitivo y inclusivo"; "Lograr un desarrollo integral y multisectorial para la población rural que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo" (63,6%) y "Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y el cambio climático" (10,2%).

Con relación a la equidad y la eliminación de la pobreza extrema, el bien se redujo la pobreza por ingreso se incrementó, particularmente la pobreza extrema que pasó de 7,9% a 8,5% (Gráfico 3-14).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En cuanto a los proyectos de inversión dirigidos a la población vulnerable, se presentan para las principales estrategias, los resultados de los análisis de algunos que presentaron bajas ejecuciones o pérdidas importantes en la apropiación o con altas ejecuciones pero con ineficiencia.

**Estrategia Movilidad Social**

Al proyecto "Apoyo y Sostenibilidad de Afiliación de la Población Pobre y Vulnerable asegurada a través del Régimen Subsidiado", apropiación de \$4 billones y ejecución del 100%, se le disminuyeron los recursos apropiados en \$11,225 mil millones (DNP<sup>31</sup>). Si bien en el 2015 se ejecutó el 100% de los recursos, en el 2016 se ejecutó el 99,44%. El DNP<sup>32</sup> indicó que se beneficiaron 18.239 personas en pobreza dejaron de beneficiarse. Lo cual puede haber incidido en la disminución de la cobertura en salud para la población en pobreza y pobreza extrema, tal como se mostró en este informe en el análisis del SGP y pobreza. Según el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SIS-PRO), en el 2016, el régimen subsidiado cubrió 22.171.463 personas, cuando la meta propuesta era de 23.682.230 personas.

El proyecto "Prevención y Promoción de la Salud-Subcuenta de Promoción FOS-YGA-Previo concepto DNP<sup>33</sup>". Los recursos de este proyecto fueron de \$6,17 mm, buscaron atender 135.689 personas. Tuvo una ejecución de 17% y una pérdida de apropiación de \$5.140 mm.

Según el DNP<sup>32</sup>, el principal obstáculo para la ejecución del proyecto fue la asignación tardía de los recursos. Los otros factores que incidieron en la baja ejecución fueron: la limitada capacidad técnica y operativa de las Direcciones de Salud Departamentales o Municipales para el diseño y ejecución de los proyectos de acuerdo a los Lineamientos Técnicos establecidos por el Ministerio de la Protección Social.

El proyecto "Programa de Alimentación Escolar (PAE)", con reducción en las apropiaciones de \$201,46 mil millones en el 2016, se incrementaron \$56.520 mm en la vigencia y tuvo una ejecución del 99,43%.

31. Tomado del Informe sobre ejecución del Presupuesto General, de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

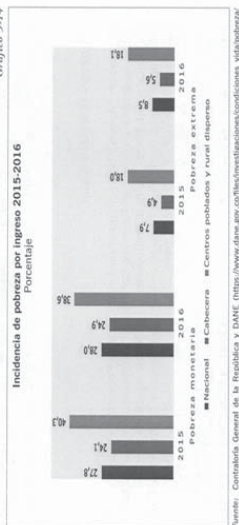
32. DNP (2017), pág. 5.

33. DNP (2016), de la apropiado \$103 mil millones pertenecían al SGP de la asignación de Educación para la prestación del servicio educativo diferente de la asignación específica para alimentación escolar.

52 Contraloría General de la República

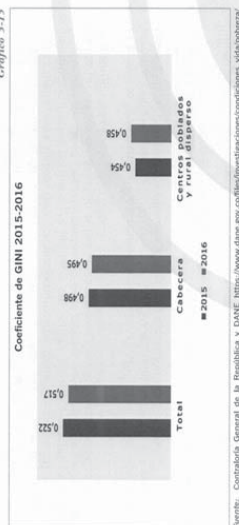
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3-14



Así mismo, la desigualdad en la distribución del ingreso, se incrementó en la zona rural (centros poblados y rural disperso). (Gráfico 3-15).

Gráfico 3-15



fuente: Contraloría General de la República y DANE. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobezar/pres\\_pobezar\\_2016.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobezar/pres_pobezar_2016.pdf)

51 Contraloría General de la República

En 2016<sup>34</sup>, el principal resultado del proyecto se relaciona con los complementos alimentarios entregados, dado que se planteo proveer 527.080.859 raciones a niños, niñas y adolescentes, las cuales según el Sistema de Seguimiento Alimentario se entregaron en un 100%. La meta anual establecida fue inferior a la lograda en 2015 cuando se obtuvo como resultado 719.564.562 raciones entregadas).

La CGR<sup>35</sup> ha evidenciado en algunas zonas del país, el mal manejo de estos recursos, lo que afecta a la población en edad escolar beneficiaria. Como resultado de las auditorías y actuaciones especiales en 22 departamentos, incluidos algunos de sus municipios, y en las entidades excluidas por el Ministerio de Educación, se evidencian irregularidades por un monto de \$1.000 millones auditados, irregularidades con presunta incidencia fiscal que totalizaron \$66.79 mm. Este hecho se configura como presunto fraude en el manejo presupuestal por tanto se presenta una incertidumbre material.

Los mayores hallazgos fiscales se encontraron en: La Guajira (\$16,80 mm), Santander (\$5,46 mm), Huila (\$7,76 mm) y Cesar (\$6,71 mm).

- El proyecto "Implementación de Estrategias en favor de la Primera Infancia" se redujo en 15,0% (\$4.06 mm) y presentó una pérdida de apropiación de \$228 millones. De los logros reportados a corte de 2016<sup>36</sup>, se encuentra la atención integral a más de un millón de infantes, la entrega de 8,7 millones de libros y audiovisuales especializados al ICBF y a otras instituciones, el 95% de cobertura del Plan Ampliado de Inmunización, la afiliación de más de 4 millones de niños al Sistema General de Seguridad Social en Salud y 167 obras de infraestructura, entre otros.

- Los proyectos de inversión i) "Implementación del Marco de Planificación y Gestión Territorial y Urbana a partir de los Contratos Plan y Acuerdos de Desarrollo Urbano Nacional" (\$35.000 millones) y ii) "Apoyo financiero para el fortalecimiento de la Prestación del Servicio de Acueducto en Los Municipios de Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario - Norte de Santander" (\$200 millo-

34. Tomado del Informe sobre ejecución del Presupuesto General, de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

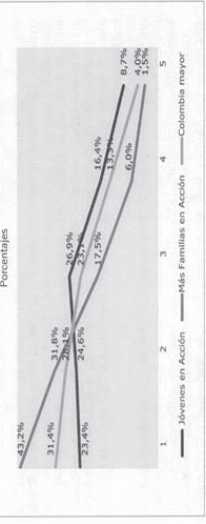
35. Informe consolidado, Contraloría Delegada del Sector Social-Dirección de Vigilancia Fiscal, realizadas en el segundo semestre del 2016

36. Tomado del Informe de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

nes). Se aplazaron por mala gestión, en el primero, en la vigencia 2016, no había entidad territorial en la cual ejecutar los recursos y, en el segundo, se requería vigencias futuras tanto de Ecopetrol como de la entidad territorial y del Ministerio de Vivienda, conforme al documento CONPES 3798; sin embargo, la entidad territorial no presentó ni las Vigencias futuras ni las Vigencias futuras del Ministerio de Vivienda para su respectivo concepto técnico y posterior trámite presupuestal<sup>37</sup>.

- En los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción<sup>38</sup> y Colombia Mayor<sup>39</sup>, diseñados para favorecer a la población de más bajo ingreso, con asignación de \$3,35 billones en 2016, se observó que población de ingresos altos (de los quintiles de Ingreso 4 y 5) se favoreció de los subsidios otorgados por los programas. En el caso de Familias en Acción, se favoreció a los quintiles de Ingreso Mayor el 17,3% (Gráfico 3-16).

Gráfico 3-16  
Distribución de población beneficiada de subsidios por quintiles de ingreso 2016



Fuente: Contraloría General de la República, base de población y CGR 2016

37. Ibid.

38. Del proyecto de inversión "Implementación Sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional - FIP."

39. Del proyecto de inversión "Implantación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsidios."



- En el programa Colombia Mayor, disminuyó el recurso obligado, pasando de \$1,13 billones en 2015 a \$1,08 billones. En el programa se otorga un subsidio mensual que oscila entre \$35.000 y \$75.000 monto que no ha cambiado desde el programa de Fideicomiso de Inversión Social al Adulto Mayor en 1995 y que es inferior al valor que se requiere para salir de la pobreza extrema.

Estrategia: Competitividad e Infraestructura estratégicas

- El Proyecto "Construcción e Implementación del Programa de Formalización Minera", en 2016 la meta fue cumplida 100%, lo que equivale a 556 Número de Unidades de Producción Minera (UPM).

Los resultados están dados en torno al indicador definido como el Número de Unidades de Producción Minera (UPM), que ingresaron al Grado 1 (Básico de Formalización) que no implica la tenencia formal de título minero, es decir, no implica unidades formalizadas. La CGR considera que la formalización debería ser un indicador de desarrollo en el ciclo de vida de la explotación de incorporar el mayor número posible de UPM al Grado 3 (Minería Formal Avanzada).

Estrategia: Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de Paz

- Al proyecto "Implementación de proyectos de fortalecimiento comunitario y bienestar social en el marco del programa de respuesta rápida a nivel nacional" se comprometieron \$6.650 millones, de los cuales se comprometió el 57% del presupuesto, lo que equivale a \$3.796 millones. El compromiso de la apropiación por \$4.45 mm previsto en el Decreto 378 del 04 de marzo de 2016 y bloqueado por parte del MHGP, por valor de \$1.59 mm.

La ejecución del presupuesto fue de 48%, el cambio en los valores iniciales y finales del proyecto, así como el aplazamiento del CDP, obligaron a retrasar el proceso de contratación, afectando las metas de producto. De 120 planes de acción como meta, se formularon e implementaron 57 y de 100 kits se entregaron 29.

40. Tomado del informe de análisis presupuestal de la Dirección de Estudios Sectoriales del Sector Minas y Energía.

41. Del aspecto de inversión "Implementación Sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional" - FIP.

Estrategia Crecimiento Verde

- El proyecto de inversión "Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal", al igual que en 2015, reservó toda la apropiación asignada (\$504.433 millones).

La CGR<sup>2</sup> producto de auditoría y de una actuación especial de fiscalización al Fondo Adaptación en 2016, que maneja los recursos de este proyecto, puso de manifiesto que el contrato de fiducia con el Consorcio FADAP<sup>3</sup> no es el medio adecuado para la asunción de compromisos presupuestales, en el sentido de que no están clarificadas las prestaciones en tiempo y plazo. Aparte de ello, en la vigencia 2015 se efectuó reserva presupuestal de los \$1,5 billones apropiados, lo que generó un déficit presupuestal de \$1,5 billones en la ejecución del proyecto en la vigencia. Se dictaminó que la gestión del Fondo es desfavorable, dadas las deficiencias en todas las fases del ciclo de proyectos, las obras inconclusas, los desfases de tiempos y las inversiones desperdiciadas, en el sentido de que se llevaron a cabo estudios y diseños para obras que no fueron ni seleccionadas ni ejecutadas.

3.3 Ejecución rezago en 2016 constituido en 2015

En la vigencia 2015, se constituyó rezago presupuestal por \$18,38 billones de pesos, de los cuales las reservas fueron \$8,09 billones y las cuentas por pagar \$10,29 billones.

Al cierre de la vigencia 2016, según SIIF, se comprometieron reservas por \$7,88 billones, se obligaron \$7,65 billones y se pagaron \$7,64 billones, con una ejecución de 97,1%, mientras que en las cuentas por pagar se obligaron \$10,25 billones de los cuales se pagaron \$10,24 billones con una ejecución de 100,0% (Cuadro 3-14).

Cuadro 3-14

Ejecución rezago presupuestal constituido en 2015  
Billones de pesos y porcentajes

Cuentas por pagar	Reservas		Cuentas por pagar	
	Pagos (billones)	Ejecución %	Pagos (billones)	Ejecución %
Funcionamiento	3,49	98,5	3,22	99,9
Deuda	0,23	97,6	0,25	100,0
Inversión	3,93	95,8	6,77	100,0
<b>Total</b>	<b>7,64</b>	<b>97,1</b>	<b>10,24</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

42. Ibid.

43. Integrado por las Fiducias Occidente y Popular

243  
244

1112

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En la auditoría adelantada por la CGR a la ejecución del rezago 2015, se encontraron hallazgos por \$0,83 billones de los cuales 91,6% fueron en reservas, es decir \$0,76 billones (91,0% de los compromisos de las entidades auditadas), \$0,07 billones (8,4%) en el ejercicio 2015 y \$1,50 billones (52% durante 2016 y el 28 de diciembre de 2017) en el ejercicio 2017. El monto de los compromisos de las reservas por el ejercicio 2017 fue de \$0,72 billones, pese a no haber recibido bienes y/o servicios en contraprestación, y de que el Consorcio FADAP, no recibió monto alguno producto de la orden de pago No. 399660516. Así las cosas, los registros efectuados en el Sistema SIF Nación, presentan información que no refleja la realidad de sus operaciones por este concepto. Con la situación identificada, se evitó la ejecución de la reserva en cuestión, actuación sugerida por la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Sistema SIF Nación (DSESN) y la dependencia que a través de este documento sugirió la afectación del Sistema SIF Nación en esta forma. Resulta evidente que el procedimiento aludido tuvo como finalidad reflejar una supuesta ejecución del rezago presupuestal<sup>44</sup>.

**3-4 Vigencias futuras**

En 2016 se autorizaron \$31,95 billones para vigencias futuras (33% con aval fiscal) y \$68,58 billones, principalmente en los sectores Transporte, Inclusión Social y Reconciliación y Hacienda (Cuadro 3-15).

En el sector transporte, el 89,6% se comprometieron para el mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona - Cúcuta (con aval fiscal).

En Inclusión Social y Reconciliación, el 68,9% se comprometió en asistencia a la primera infancia y el 31,1% en apoyo a la prosperidad de las familias para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia.

En Hacienda, el 46,3% se comprometió para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal, el 39,1% para la implementación y construcción de los sistemas estratégicos de transporte público de pasajeros de Santa Marta, Santiago de Cali, Medellín y Bogotá, el 12,3% para la implementación y construcción de los sistemas de transporte público de pasajeros de Bogotá, Medellín y su área metropolitana y Metrolina en el Valle de Aburrá (calentamiento y mantenimiento de las coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva a nivel nacional (con aval fiscal), sin embargo para apoyar el plan todos somos Páezífico, en el litoral pacífico (con aval fiscal), se dejaron de comprometer \$1,5 billones.

Cuenta General de la República

57

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro  
Cuadro 3-15

**Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2016**  
Billones de pesos

Sector	Autorizado	Comprometido	Participación %
Transporte	8,71	8,44	29,8
Inclusión Social y Reconc.	6,05	6,06	20,0
Hacienda	4,96	3,44	12,2
Defensa y Policía	2,86	2,55	9,0
Vivienda, Ciudad y Territorio	2,80	2,47	8,7
Educación	2,39	2,20	8,1
Resto sectores	4,19	3,43	12,1
<b>Total</b>	<b>31,95</b>	<b>28,29</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

Por tipo de vigencia futura, los compromisos asumidos se distribuyeron en Ordinarias<sup>45</sup> (63,9%), Asociaciones Público Privadas (APP)<sup>46</sup> (26,7%) y Excepcionales<sup>47</sup> (9,3%) (Gráfico 3-17).

Las primeras se comprometieron de 2017 a 2023 aunque se concentran en los primeros dos años. De los \$3,50 billones de pesos comprometidos en asistencia a primera infancia a nivel nacional se comprometieron \$1,50 billones en el ejercicio 2018, \$1,00 billones en 2019, \$0,50 en 2020, \$0,25 en 2021, \$0,125 en 2022 y \$0,125 en 2023. Para implementar el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, \$685,58 mm para 2017. Para implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP, se comprometieron \$69,64 mm para 2017 y \$12,72 mm para 2018.

La figura de APP se utilizó por la Agencia Nacional de Infraestructura para el mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona - Cúcuta asumiendo compromisos entre los años 2017 y 2040.

Las vigencias futuras excepcionales se comprometieron entre 2018 y 2025. En la construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional se asignaron \$1,45 billones de 2017 a 2023; en la implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP se asignaron \$548,99 mm de 2017 a 2019 y para el apoyo a la implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP se asignaron los recursos de \$323,50 mm para el 2025.

Cuenta General de la República

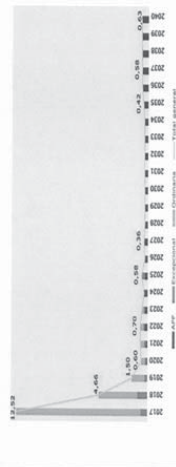
58

45. Artículo 10, Ley 819 de 2003.  
46. Artículo 26, Ley 1508 de 2013.  
47. Artículo 11, Ley 819 de 2003

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Gráfico 3.17

Tipos de vigencias futuras comprometidas 2017 - 2040  
Billones de pesos.

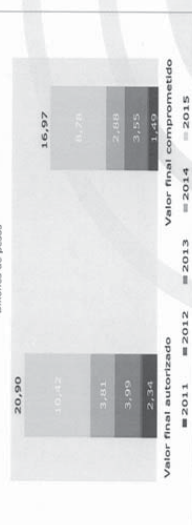


Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

Entre 2011 y 2015 se comprometieron vigencias futuras por \$1,6, 97 billones de pesos para ser ejecutadas en 2016 (2,0% del PIB y 8,1% del PGN), de las cuales el 51,8% se comprometieron en 2015 (Gráfico 3-18).

Gráfico 3.18

Vigencias futuras comprometidas (2011 - 2015) para ejecución en 2016  
Billones de pesos.



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República

59

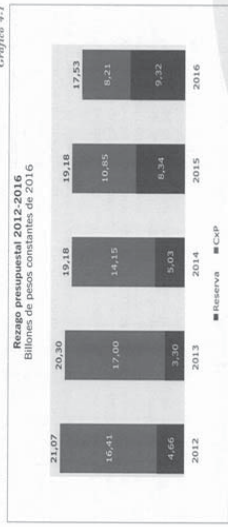
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

#### IV. El Rezago Presupuestal Vigencia 2016

El rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales (diferencia entre lo comprometido y lo obligado) y las cuentas por pagar (diferencia entre lo obligado y pagado), registradas a 31 de diciembre a través del SIF, el cual se constituyó en 2016 por \$17,53 billones, representa el 2,0% del PIB y 8,3 % del PGN.

En términos reales, el rezago ha disminuido al igual que las cuentas por pagar, pero las reservas han aumentado, lo que significa menos bienes y servicios recibidos en la vigencia (Gráfico 4-1).

Gráfico 4.1



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

#### 4.1 Constitución y Refrendación de la Reserva de la vigencia 2016

En 2016, 172 de las 198 unidades ejecutoras del PGN constituyeron reservas presupuestales por \$9,52 billones (4,4% de la apropiación definitiva y 1,6% de la apropiación comprometida), de las cuales \$2,338 (2,4% de las apropiaciones) se distribuyeron en funcionamiento (53,0%), deuda (0,3%) e inversión (46,7%).

Si bien, las reservas presupuestales se deben constituir por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro de la vigencia y es un instru-

Contraloría General de la República

61



Comité General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 4.1

Unidades ejecutoras que superan los topes de la Ley 225 de 1995

Gasto	Aprobación definitiva (biliones)	Reserva constituida (biliones)	Distribución de la reserva (%)	Reserva/ aprobación definitiva (%)
<b>Funcionamiento</b>	<b>28.25</b>	<b>3.84</b>	<b>100.0</b>	<b>13.6</b>
Ministerio del Trabajo	19.14	3.09	78.0	15.7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.38	0.23	9.0	9.6
Unidad de Atención Penitenciaria y Carcelarias - USPEC	0.80	0.13	3.3	25.0
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	5.71	0.38	9.9	6.7
Resto Unidades Ejecutoras	11.60	3.46	100.0	29.8
<b>Inversión</b>	<b>3.23</b>	<b>0.63</b>	<b>19.1</b>	<b>19.4</b>
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0.50	0.50	14.6	100.0
Fondo Adaptación	2.32	0.38	11.1	16.8
Instituto Nacional de Vías	0.49	0.35	10.0	71.3
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0.02	0.02	0.6	20.0
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.09	0.21	6.0	84.1
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	0.25	0.21	6.0	84.1
Resto unidades ejecutoras	2.36	0.85	24.6	36.0

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

#### 4.2 Cuentas por pagar constituidas en 2016

En 2016, se constituyeron cuentas por pagar por \$8.21 billones, 68.5% para inversión y el 30.6% para funcionamiento, comparado con 2015 se mantiene prácticamente la distribución, siendo en inversión donde se dejan cuentas por pagar en mayor monto (Cuadro 4-2).

Cuadro 4-2

Cuentas por pagar 2015 - 2016 (biliones de pesos y porcentajes)

Concepto	2015		2016	
	Cuentas por pagar (biliones)	Distribución %	Cuentas por pagar (biliones)	Distribución %
Funcionamiento	3.3	31.6	122.6	2.5
Deuda	0.3	2.5	46.7	0.1
Inversión	8.6	85.9	41.1	5.6
<b>Total</b>	<b>10.3</b>	<b>100.0</b>	<b>210.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República

62

Comité General del Presupuesto y del Tesoro

mento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año<sup>48</sup>, en la vigencia 2016, se comprometieron en el mes de diciembre \$5,33 billones (57,2% de la reserva), particularmente, en el Ministerio del Trabajo (\$3,19 billones) y en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (\$1,55 billones), con los mayores montos para atender el tema pensional.

Producto de la auditoría realizada por la CGR al 63,9% de la reserva constituida (\$5,95 billones), se presentaron inconsistencias de \$1,58 billones, de éstos \$0,56 billones por constituirlos como reserva cuando eran cuentas por pagar, ocasionando la sobreestimación de la reserva y la subestimación de las cuentas por pagar en dicho monto.

El 87,0% de lo constituido como reserva siendo cuentas por pagar se ocasionó, de acuerdo con lo informado por las entidades auditadas, por las acciones del MHCP, referidas al cierre del SIF Nación y a los techos dados a cada entidad para la constitución de las cuentas por pagar, en el periodo de transición. Lo cual no fue concordante con lo estipulado en la circular externa No. 062 de 2016.

Adicionalmente, producto de la auditoría realizada al MHCP con respecto al cierre SIF se encontró que fue inhabilitada la opción de registro de obligaciones que no se encontraron en estado obligado, así se interfirió el proceso de constitución del rezago presupuestal de las entidades que conforman el FGN, dando lugar al hallazgo denominado "Incidente SIF 2017 registro cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016"<sup>49</sup>, lo cual se constituyó en una incertidumbre material no generalizada en la cifra de las reservas constituidas con el lleno de requisitos ya que representa el 8,7% del presupuesto definitivo.

Por otra parte, para 2017, el Gobierno debería reducir el presupuesto para funcionamiento en \$3,28 billones y el de inversión en \$1,71 billones, por superar los topes del 2% y 15%, establecidos en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 (Cuadro 4-1).

48. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Circular Externa 48 de 2008; Circular No. 031 de 2011 a la Honorable Asamblea Nacional, Aspetos Generales del Proceso Presupuestal Constituyente, Min. Hacienda, págs. 111, 112 y 114.

49. Informe de Auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vigencia 2016. Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2017. Hallazgo aprobado por el Comité Técnico Sectorial mediante Acta No. 30 del 15 de junio de 2017.

Contraloría General de la República

63

Del total de cuentas por pagar, el 55% se encuentra en las siguientes secciones presupuestales: Ministerio de Defensa (12%), Fondo Nacional de Vivienda (10%), Ministerio de Agricultura (7%), Agencia Nacional de Infraestructura (7%), Policía Nacional (7%), Ministerio de Vivienda (3%), Superintendencia de Notariado y Registro (3%), Superintendencia de la Función Pública (3%), Superintendencia de la Educación Nacional (3%) y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (3%).

Producto del proceso auditor de la CGR a las cuentas por pagar constituidas por las entidades incluidas en el plan de vigilancia y control fiscal 2017 (\$2.38 billones), se encontraron hallazgos fiscales por \$0.66 billones (representan el 27.7% de éstas). El 7.1% de los hallazgos fiscales por haberse constituido cuentas por pagar sin recibir el bien o el servicio.

### V. Resultado presupuestal

En esta sección se presentan los resultados netamente presupuestales, en concordancia con el mandato de la Ley 42 de 1993, artículo 39 y 41, y lo establecido en la Ley 5 de 1992 en su artículo 310. Cabe recalcar que estas leyes determinan el mecanismo que la CGR debe presentar los déficits presupuestales, de tesorería, fiscal y, de operaciones efectivas.

De tal forma que en esta sección se registra el resultado presupuestal, partiendo exclusivamente de las cifras oficiales del SIF<sup>50</sup>, de las cuales se obtienen los ingresos por recaudo efectivo neto y el gasto medido por compromisos. Posteriormente en el capítulo sexto se presenta el resultado de la tesorería medido exclusivamente por recaudos y pagos. En el informe de la Situación de las Finanzas se presenta el resultado de la metodología usual del manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del FMI, que recoge datos para todo el Sector Público no Consolidado (SPC).

#### 5.1 Fuentes y usos

Una primera aproximación para determinar el resultado presupuestal parte del equilibrio entre fuentes y usos. En este sentido, y teniendo en cuenta la ejecución por compromisos, los fuentes de presupuesto alcanzaron un monto de \$197,28 billones para 2016, de los cuales \$197,28 billones correspondieron a los ingresos del presupuesto (de los cuales \$20,900 millones correspondieron a los ingresos de evidencia que solo se cubrió el gasto hasta el monto de ingresos recaudados, con lo cual -\$3.62 billones corresponden a disponibilidades de la tesorería, que deben sumarse a la disponibilidad inicial, también negativa, para consolidar la disponibilidad final (Cuadro 5-1). Este resultado permite consolidar el resultado presupuestal medido por compromisos.

Este balance de fuentes determina hasta donde el gobierno nacional podría comprometerse a sabiendas que los recursos fiscales no alcanzan para cubrir la totalidad de los pagos, pues refleja el gasto frente a los recursos fiscales y de crédito público. El faltante de recursos será provisto por las operaciones de tesorería en una conjunción de recursos del crédito de corto plazo y operaciones de manejo de la deuda pública. Ello se aprecia mejor al armar el resultado presupuestal separando las fuentes de financiamiento como lo prevé la ley 42 de 1993, lo que se muestra a continuación.

50. Cabe señalar que aquí se presenta la estructura tal como se refleja en el SIF, en especial para el caso de los recursos espaciales, los cuales se reflejan en el SIF, pero no se hizo la reclasificación hacia los ingresos tributarios como se espone en el texto.

5.2 Balance Presupuestal

Para determinar el nivel de financiamiento necesario en la vigencia es preciso descontar de los ingresos los desembolsos de nuevos créditos y de los gastos las amortizaciones de los conceptos que constituyen el crédito neto, este concepto se asimila a la definición de crédito neto que se encuentra en las definiciones de activos y las utilidades del Banco Central permiten vislumbrar el tipo de financiamiento empleó el Gobierno Nacional para enlazar el déficit presupuestal.

Si siguiendo esta metodología, el Gobierno Nacional arrojó, para 2016, un déficit en el presupuesto de \$37,39 billones, lo que representó un crecimiento respecto al 2015 de \$7,29 billones. En términos del Producto Interno Bruto, el PGN el déficit 2015 de \$7,29 billones, en 2016 se incrementó a \$13,39 billones, esto representa un crecimiento e intereses de la deuda frente a un recaudo de los ingresos corriente de la Nación que cayó levemente entre las dos vigencias (Cuadro 5-2).

Se evidencia que presupuestalmente el recaudo en efectivo incluyó los recursos del crédito no cubren la totalidad de los gastos comprometidos, generando un resultado que tiene que ser cubierto con movimientos de tesorería. Al acumular estas diferencias entre el ingreso corriente y los gastos comprometidos en considerablemente, así en los dos últimos años sumó \$11,13 billones, \$7,52 billones para 2015 y \$3,61 billones para 2016.

El incremento continuado del déficit y la acumulación de deuda fueron las resultantes de no haber hecho una reingeniería de las finanzas públicas, dadas las restricciones en el gasto e ingreso público. En 2016 el gasto medido por compromisos sumó \$9,99 billones, mientras que los ingresos registrados tan solo un aumento neto de \$1,71 billones, generando un incremento del déficit de \$7,13 billones en la vigencia (Cuadro 5-2).

En términos del PIB, la curva del déficit presupuestal arrojado entre los años 2010 y 2016 muestra un crecimiento desde 2010 cuando este indicador marcaba 4,3% del PIB, hasta reducirse a 2,5% en 2013 para volver a crecer en 2016 con el 4,3% (Gráfico 5-1).

Esa senda estuvo marcada por la escasez de recursos fiscales en el presupuesto como efecto de la reducción de los ingresos petroleros, y muestra la necesidad que tuvo el gobierno de hacer sucesivas reformas tributarias para cumplir con sus niveles de gasto, entre 2012 y 2016. De tal forma, se presentaron tres reformas las cuales se pretendían que fueran las verdaderas "estructurales" que solucionarían el problema de largo plazo. Sin embargo, estos resultados muestran el incremento en la deuda pública de largo plazo, las modificaciones de tesorería que completaron el financiamiento de corto plazo del presupuesto.

Cuadro 5-1

Fuentes y usos PGN 2010-2016

Miles de millones de Pesos

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total Fuentes</b>	138.724	146.398	153.878	169.644	176.199	182.901	177.226
Disponibilidad Inicial	11.374	4.819	81	7.661	7.265	13.532	20.007
Ingresos del presupuesto nacional	127.350	141.488	153.659	172.306	183.466	195.433	197.253
Ingresos del presupuesto de la Nación	68.809	74.721	85.781	97.790	95.775	102.453	102.665
Ingresos tributarios	802	200	219	299	240	298	270
Recursos de capital de la Nación	40.425	41.775	37.901	53.554	53.501	55.797	54.507
Empresarios de activos	14	8	8	8	37	41	19
Recursos de crédito externo	3.124	5.124	6.124	13.37	11.133	8.321	14.933
Recursos de crédito interno	1.822	81	90	293	301	298	490
Otros recursos de crédito	27.640	29.423	25.460	30.400	30.064	30.382	30.913
Reservas y otros recursos no apropiados	490	93	1.090	505	542	78	130
Reservas	490	93	1.090	505	542	78	130
Reservas de capital	1.068	639	839	1.772	1.898	1.423	1.833
Reservas especiales	4.723	6.268	6.071	9.992	19.229	22.002	23.226
Ingresos de las establecimientos públicos	12.343	8.457	15.103	13.909	13.729	13.810	14.792
A Ingresos corrientes	5.130	4.130	6.015	7.776	7.350	7.850	8.395
A Ingresos de inversión	7.213	4.327	9.088	6.133	6.379	5.960	6.397
C Contribuciones parafiscales	4.000	2.799	4.860	3.600	2.740	2.911	3.324
<b>Total Usos</b>	77.435	81.651	86.093	97.414	106.038	113.040	121.300
L Pagar por el Estado	16.725	16.725	16.725	16.725	16.725	16.725	16.725
Gastos de Personal	5.115	5.225	5.225	5.225	5.225	5.225	5.225
Gastos de Materiales	5.665	5.665	5.665	5.665	5.665	5.665	5.665
Transferencias	1.347	1.350	1.350	1.357	1.416	1.481	1.600
Operación Comercial	32.348	32.714	34.243	37.924	39.989	44.316	39.870
B. Servicio de la deuda	7.038	6.126	6.479	6.903	6.843	11.019	9.545
Deuda Interna	3.076	2.753	3.064	3.023	4.027	5.013	5.079
Intereses	3.076	2.753	3.064	3.023	4.027	5.013	5.079
Deuda Externa	38.308	37.887	38.765	31.072	31.148	38.304	30.376
Amortización	13.846	14.340	16.598	18.076	17.352	20.278	13.893
Intereses	24.462	23.547	22.167	12.996	13.796	18.026	16.483
Impuestos	14.652	13.240	14.905	11.606	11.905	14.000	13.512
Transferencias	3.810	3.307	3.862	4.390	4.391	44.600	38.528
<b>Total gasto PGN (U + B + R)</b>	133.814	144.472	151.231	171.609	183.722	202.568	200.888
Disponibilidad Final	4.910	81	7.661	7.265	13.532	20.007	23.872
Total neto	138.724	146.398	153.878	169.644	176.199	182.901	177.226

Fuente: "SIG", Contraloría General de la República



Cuadro 5-2

Balanza presupuestal (2015-2016)  
Miles de millones de pesos

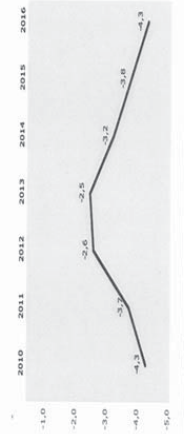
Descripción	2015		2016		Diferencia		PIB		Diferencia
	Absoluta	%	Absoluta	%	2015	2016	2015	2016	
Ingresos del Presupuesto Nacional	146.331	142.225	-158	-0,1	16,3	17,0	1,7	17,4	0,4
Ingresos corrientes de la Nación	150.245	146.139	-1.106	-0,7	15,6	16,3	0,7	16,7	1,0
Ingresos de capital de la Nación	16.215	15.449	-3.266	-20,1	0,8	0,4	-0,4	-0,4	-0,8
Rentas parafiscales	1.423	1.533	210	14,8	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Fondos especiales	22.002	23.226	1.224	5,6	2,8	2,7	-0,1	-0,1	-0,1
Ingresos de los establecimientos públicos	13.510	14.772	1.262	9,3	1,7	1,7	0,0	0,0	0,0
Ingresos corrientes	7.825	8.285	460	5,9	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
B-Recursos de capital	2.774	3.363	610	22,0	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0
C-Contribuciones parafiscales	2.911	3.124	212	7,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
<b>Gastos</b>									
I-Funcionamiento	112.046	121.300	9.260	8,3	14,0	14,1	0,0	0,0	0,0
II-Intereses de la deuda	19.939	23.391	2.462	12,3	2,6	2,6	0,1	0,1	0,1
III-Transferencias	10.000	10.000	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Gastos (G = I + II + III)	142.085	154.691	12.606	8,9	16,6	16,7	0,1	0,1	0,1
Déficit	-30.201	-37.394	-7.193	23,8	-3,8	-4,3	-0,6	-0,6	-0,6
Financiamiento	30.201	37.394	7.193	23,8	3,8	4,3	0,6	0,6	0,6
Recursos de crédito neto	22.657	33.787	11.130	49,0	2,8	3,9	1,1	1,1	1,1
Recursos de crédito externo neto	12.653	11.017	-1.636	-12,9	1,9	1,3	-0,3	-0,3	-0,3
Recursos de crédito interno neto	10.004	22.770	12.766	127,4	1,3	2,6	1,4	1,4	1,4
Emisión de acciones	10	12	2	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Emisión de bonos de las Repúblicas	10	12	2	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Emisión de bonos de la Nación	7.825	3.615	-3.910	-50,0	0,9	0,4	-0,6	-0,6	-0,6
Recursos de Tesorería = (DB) - (DP)	-12.532	-20.997	-7.826	60,0	-1,6	-2,3	-0,8	-0,8	-0,8
Disponibilidad inicial	-20.097	-23.672	-3.615	18,0	-2,5	-2,7	-0,2	-0,2	-0,2

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

Es importante reconocer que esta metodología es más ácida que la empleada normalmente en estadísticas fiscales, que es la seguida por el Gobierno, en esa se toma el gasto en el momento de obligación, no de compromiso, y se adiciona la variación de las cuentas por pagar. Adicionalmente se suman como ingreso los saldos de aquellas operaciones de fondeo de la Tesorería sin afectación presupuestal. En este punto de vista, se presenta en el Informe de Situación de las Finanzas Públicas.

Cuadro 5-1

Rezago presupuestal 2012-2016  
Proporción del PIB



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

En conclusión, el resultado presupuestal de los últimos tres años, muestra un deterioro que es consistente con la caída en los ingresos fiscales y el aumento del gasto frente a un mayor gasto por efecto de las inflexibilidades del presupuesto. Este resultado presupuestal muestra que el Gobierno nacional enfrenta un problema de los recursos recaudados, mostrando un problema de caja que como se verá en la cuenta del Tesoro, fue solventado con manejos de la tesorería.

### VI. Cuenta del Tesoro

La Cuenta del Tesoro se enmarca dentro del mandato Constitucional y legal de pre-secutar la Cuenta General del Tesoro para su examen y fidejamiento, como parte de ella, los saldos de las distintas cuentas que conforman el Tesoro.

Existen, como ya se mencionaba más arriba, unas operaciones que no afectan el presupuesto pero que con las cuales el Gobierno Nacional, por efecto de la unidad de caja, logra financiar parte del presupuesto. De ahí que, como se presentó en el Capítulo 2, los ingresos que se incluyen en la Tesorería resultan superiores a los registrados presupuestalmente en el SIF.

Por tanto, en la cuenta del tesoro se presenta la totalidad de recursos y gastos que pasaron por la caja de la Nación. Su resultado es un acercamiento al déficit o superávit del Gobierno Nacional. De tal forma, que no solo interesa la revisión de las operaciones realizadas por la Tesorería, sino la forma como esta logró financiar el presupuesto en la vigencia, sus fuentes y sus usos, para determinar las disponibilidades y las políticas de corto plazo que debió ejecutar el Gobierno para cubrir las exigibilidades de corto plazo.

La cuenta se presenta en dos partes diferenciadas: /) La gestión de la Tesorería hasta determinar su balance. Ello comprende la evaluación de la Tesorería que se basa en el flujo de caja y el portafolio global de inversiones en pesos y dólares, y que incluye los recursos de los Fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento, esto último de acuerdo con el artículo 177 del Código de Comercio Internacional (CMI) ("por encima y por debajo") de la línea; /) el balance contable de la Tesorería, que incluye los activos y pasivos corrientes contenidos en el balance de la Tesorería y el balance de la Deuda, con el fin de examinar las condiciones de liquidez del Gobierno y la capacidad del mismo para afrontar las obligaciones de corto plazo.

#### 6.1 El comportamiento de la Tesorería en 2016<sup>51</sup>

La evaluación de la Tesorería realizada aquí, se basa en el flujo de caja y el portafolio global de inversiones, en pesos y dólares, que incluye los recursos de los

51. La Dirección General de Cuentas Públicas y del Tesoro Nacional (DGCPTN o Tesorería), tiene entre otras funciones: i. Administrar los flujos de caja de la Nación; Dirección, ii. Preparar la programación y efectuar seguimiento de los flujos de deuda pública, iii. Las cuentas de ingresos y de pagos de la Nación y velar por su ejecución, con sujeción a las metas del presupuesto nacional o disponer su abono en las cuentas de los beneficiarios finales en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN); v. administrar los excedentes de liquidez tanto del Gobierno como los de las entidades; vi. administrar los recursos de inversión de las entidades; vii. administrar los recursos asignados; viii. Otorgar créditos extraordinarios a otras entidades y llevar la contabilidad de la deuda pública y del Tesoro Nacional de acuerdo con las disposiciones de la Contaduría General de la Nación

Fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento.

Se evalúa además el balance contable de la Tesorería en el corto plazo, es decir, los saldos de las distintas cuentas contables en el balance de la Tesorería y el balance de la Deuda, con el fin de examinar las condiciones de liquidez del Gobierno y la capacidad del mismo para afrontar las obligaciones de corto plazo.

#### 6.1.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes de Tesorería en 2016 fueron los ingresos tributarios y los recursos de los Fondos administrados, que representaron el 64,3% y el 33,2% del total de fuentes respectivamente. Le siguieron en orden de importancia los recursos de capital, que incluye los excedentes transferidos por empresas nacionales con participación del Gobierno, y las operaciones de la Tesorería, que incluye préstamos de corto plazo (pagaras) de Fondos administrados no incluidos en la contabilidad de la Tesorería como el Sistema General de Regalías (SGR) (Cuadro 6-1).

El portafolio de la Tesorería, que incluye los Fondos administrados, incluídos en el balance de la Tesorería, tuvo una acumulación de \$8,8 billones en 2016. Como se detalla más adelante, el portafolio incluye títulos TES<sup>52</sup>, recursos del Fondes, depósitos remunerados en el Banco de la República y pagaras.

Los usos de Tesorería por su parte, se orientaron fundamentalmente a los gastos presupuestales, ocupando el 87,8% del total de usos, y en la amortización de deuda (11,6% del total), que en gran parte corresponden a la deuda interna (Cuadro 6-1).

52. La Cuenta Única Nacional -CUN- se estableció en el decreto 359 de 1995 y se formalizó con la ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), concretamente en el decreto 2785 de 2013, con el cual se reglamentó su operación.

El objetivo de la CUN es el de centralizar en una cuenta administrada por la Dirección del Tesoro Nacional los recursos de cada entidad en la CUN, posibilitando el traslado directo de recursos a las cuentas de los beneficiarios finales, y se reduce el riesgo de mantener saldos en diferentes cuentas bancarias manejadas por las entidades, lo que en conjunto debió estimular decisiones eficientes en el manejo de los recursos.

gibles" y los mayores rendimientos del portafolio de la Tesorería. La primera cuenta pasó de \$395 mm en 2015 a \$3,5 billones en 2016, e incluye recursos retornados a la Tesorería por las entidades adscritas al FGN que no ejecutaron dichos recursos.

Por su parte, los rendimientos del portafolio pasaron de \$1,2 billones en 2015 a \$2,9 billones en 2016, incremento que, como se explica más adelante, está vinculado al aumento de los saldos invertidos con recursos propios de la Tesorería y de los fondos administrados. La inclusión de los rendimientos de estas últimas inversiones que no le pertenecen al Gobierno, amerita una revisión metodológica del registro de este tipo de ingresos que separe claramente los ingresos de los fondos con respecto a los de la Tesorería.

El gasto de la Tesorería se redujo en 0,9 puntos porcentuales (p.p.) del PIB frente al 2015, la caída de los ingresos fue de 1,4 p.p., dando como resultado el déficit ya anotado (Cuadro 6-2).

El financiamiento del déficit de Tesorería provino principalmente del crédito interno, seguido del crédito externo. Cabe destacar que el crédito interno incluye recursos de prefinanciamiento para la vigencia 2017, por \$6,0 billones, que se añadieron al portafolio del Fondo de los Fondos administrados por la Tesorería. El monto del portafolio del Fondo de los Fondos administrados por la Tesorería y otros recursos de \$8,8 billones, lo cual en parte se vio compensado por operaciones de Tesorería y otras fuentes de financiación como el SGR (Cuadro 6-2). La composición del portafolio global de la Tesorería y los Fondos se detallan más adelante.

El balance primario (ingresos totales menos el gasto sin intereses) registró un déficit de 0,5 p.p. del PIB en 2015, lo que representó un aumento de 0,6 p.p. del PIB respecto a 2015 (Cuadro 6-2). Ese déficit fue el resultado de un aumento del gasto primario frente a una caída de los ingresos, debido reducción de la renta petrolera y la desaceleración económica, que como se comentó, se compensaron con los mayores ingresos por rendimientos del portafolio propio y de los Fondos, así como por los retornos no exigibles.

257  
257

Fuentes y usos de la Tesorería  
Billones de Pesos

Rubro	2016		2015		Participación		Variación	
	2016	2015	2016	2015	Neto	%	Neto	%
<b>Fuentes</b>	<b>182,71</b>	<b>182,68</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>
Ingresos corrientes	117,52	116,09	64,3	64,7	0,6	0,6	0,6	0,6
- Tributarios	116,84	117,44	63,9	64,3	0,6	0,6	0,6	0,6
- No tributarios	1,89	1,65	1,0	0,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales y otros	1,89	1,89	1,0	1,0	0,0	-0,7	0,0	-0,7
Recursos de capital	11,43	9,05	6,3	5,0	-2,1	-20,8	-2,1	-20,8
Desarrollos de crédito	51,13	60,63	28,0	33,2	9,5	18,0	9,5	18,0
- Externo	18,70	14,31	10,3	7,8	-4,4	-23,7	-4,4	-23,7
- Interno	32,37	46,32	17,7	25,4	13,9	43,1	13,9	43,1
(-)Desarroll. / (-)ajuste Portafolio	-10,05	-8,79	-5,8	-4,8	1,9	-17,5	1,9	-17,5
- Externo	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Interno	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Unidades Bancas Regulares	0,02	0,05	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
<b>Usos</b>	<b>182,71</b>	<b>182,68</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
Gastos prepresupuestales	154,94	160,37	84,8	87,8	5,4	3,5	5,4	3,5
- Funcionamiento	100,64	109,27	55,1	59,8	8,6	8,6	8,6	8,6
- Inversión	34,49	29,93	18,9	16,4	-4,0	-13,2	-4,0	-13,2
- Amortización de deuda	19,82	21,18	10,8	11,6	1,4	6,9	1,4	6,9
- Otros gastos	14,52	14,85	7,9	8,1	0,2	1,6	0,2	1,6
- Interno	14,53	15,33	8,0	8,4	0,8	5,5	0,8	5,5
Otros gastos	1,42	0,94	0,8	0,5	-0,5	-34,0	-0,5	-34,0
- Amortización de crédito	20,35	21,27	14,4	11,6	-5,1	-19,3	-5,1	-19,3
- Externo	6,09	3,45	3,3	1,9	-2,6	-43,4	-2,6	-43,4
Interno	20,38	17,82	11,1	9,8	-2,4	-12,0	-2,4	-12,0

Fuente: - Ministerio, Contraloría General de la República

6.2 El balance de caja de la Tesorería

La Tesorería presentó en 2016 un déficit de caja de \$32,2 billones, lo que representó un crecimiento del déficit con respecto al 2015 de \$65,7 billones. El monto del PIB el déficit pasó del 3,2% al 3,7% del PIB entre 2015 y 2016. (Cuadro 6-2).

El aumento de déficit de Tesorería se explicó por menores ingresos en recaudo tributario y recursos de capital, esto último debido a la disminución de excedentes trasladados por parte de Empresas Nacionales como Ecopetrol afectada por la caída de los precios del petróleo en 2015 (Cuadro 6-2). Debe señalarse que la reducción de los ingresos se compensó en parte con el aumento de la cuenta "reingresos no exi-



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

están invertidos en préstamos a la Tesorería (pagarés), entre los que se destacaron el Fondo CREE, Bonos Pensionales, Fonpet, Fonsecon y los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondos), provenientes estos de la venta de Isagén de 2016.

Ahora bien, frente a esta operación, el Gobierno recibió USD 3.000 millones que fueron comprados por la Tesorería por \$6,5 billones, destinándose por Ley \$0,65 billones al Fonpet y \$5,8 billones al Fondos, recursos que en el futuro se orientarán al apoyo de los proyectos de las 4G bajo las políticas de la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN-. Los dólares adquiridos por la Tesorería, posteriormente se vendieron en el transcurso del año.

Por tipo poseedor, el portafolio propio de la Tesorería en 2016 se situó en \$18,6 billones, de los cuales \$13,2 billones fueron moneda nacional (distribuidos en TES y depósitos remunerados) y \$5,3 billones en dólares, que son básicamente títulos de corto plazo en bancos internacionales. El portafolio de los Fondos administrados cerró con un saldo de \$21,3 billones, de los cuales una parte fueron pagarés, otra en bonos (de propiedad del Fondos) y la restante en depósitos remunerados (cuadro 6-3).

Por tipo de inversión, el portafolio en pesos se constituyó en un 41,6%, por depósitos remunerados en el 34,7%, en pagarés, que son préstamos de los Fondos a la Tesorería; 16,4% en TES; y 7,2% en Bonos emitidos por la FND adquiridos por el Fondos. El valor de estos bonos (\$2,5 billones) sumados al depósito remunerado de este Fondo en el emisor (\$3,3 billones), equivalen a la parte del monto obtenido por la venta de Isagén (\$5,8 billones), que por Ley se le otorgó a la FND para apoyar proyectos de infraestructura.

En términos generales, el portafolio en el 2016 presentó un saldo de préstamos de los Fondos a la Tesorería (pagarés) prácticamente igual al de 2015, que implica una fuente permanente de financiación de la Tesorería, como acontece con los recursos del SGR; los depósitos remunerados se elevaron (pese a la liquidación de los saldos de los TES de control Monetario) debido a los recursos del Fondos, provenientes de la venta de Isagén, y los mayores excedentes de la Tesorería originados en los prefinanciamientos de TES (Cuadro 6-3).

Las inversiones en TES de la Tesorería, en el marco del sistema CUN, se redujeron con respecto a 2015, pero aún se mantienen con un saldo de \$5,7 billones. Cabe señalar que el préstamo (pagaré) de la Tesorería al FEGP por \$1,9 billones en 2015, se pagó mediante la emisión de TES en 2016.

76 Contraloría General de la República

Cuadro 6.2 Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Balances de Tesorería  
Billones de pesos y porcentajes del PIB

Rubro	2016		2015		% PIB	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>130,65</b>	<b>129,13</b>	<b>-1,71</b>	<b>-1,3</b>	<b>16,4</b>	<b>15,0</b>
Ingresos corrientes	117,52	118,09	0,57	0,5	14,7	13,7
Tributos	116,84	117,44	0,60	0,5	14,6	13,6
Impuestos	1,68	0,66	-1,02	-0,3	0,1	0,1
Fondos especiales y otros	1,00	0,59	-0,41	-0,3	0,1	0,1
Recursos de capital	11,43	9,00	-2,38	-2,08	1,4	1,0
<b>Gastos totales</b>	<b>166,36</b>	<b>151,31</b>	<b>4,95</b>	<b>3,2</b>	<b>19,6</b>	<b>18,7</b>
Gastos presupuestales	154,94	160,37	5,43	3,5	19,4	18,6
Funcionamiento	100,64	109,27	8,63	8,6	12,8	12,7
Inversión	34,49	29,93	-4,56	-13,2	4,3	3,5
Operación de activos	19,82	21,18	1,36	6,9	2,5	2,5
Operación de pasivos	14,53	15,33	0,80	5,5	1,6	1,7
Interna	1,42	0,94	-0,48	-34,0	0,2	0,1
Otros gastos	-28,52	-32,17	-6,66	26,1	-3,2	-3,7
<b>Deficit Tesorería</b>	<b>26,52</b>	<b>32,17</b>	<b>6,66</b>	<b>26,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,7</b>
Crédito externo	12,66	10,87	-1,80	-14,2	1,6	1,3
Operación de pasivos	18,76	14,31	-4,44	-23,7	2,3	1,7
Amortizaciones	12,12	10,95	-1,17	-10,2	1,1	1,0
Cédulo interno	32,37	46,32	13,94	43,1	4,1	5,4
Amortizaciones	20,26	17,82	-2,43	-12,0	2,5	2,1
(*) Deuda con / Ocaso Portafolio	-10,65	-8,79	1,86	-17,5	-1,3	-1,0
Operaciones de tesorería	11,37	1,56	-9,81	-86,3	1,4	0,2
Exposición de activos	0,02	0,03	0,03	100,9	0,0	0,0
<b>Deficit primario</b>	<b>25,70</b>	<b>-11,00</b>	<b>-36,70</b>	<b>92,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>

Fuente: Contraloría General de la República

6.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos Administrados

El portafolio total de la Tesorería en 2016 fue de \$39,9 billones, lo que representó un aumento del 11,3% frente a 2015. De este monto, \$34,5 billones correspondieron al portafolio en pesos y \$5,3 billones al portafolio en dólares (Cuadro 6-3).

Cabe señalar que el portafolio incluye inversiones en pesos y dólares propios de Tesorería e inversiones de los Fondos administrados. Los recursos de estos últimos

75 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

**Cuadro 6-3**  
Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y Fondos administrados  
Billones de pesos

Inversión	Participación		Variación
	2015	2016	
<b>Bonos FDN</b>	<b>2,50</b>	<b>7,2</b>	<b>2,5</b>
Fondos	-	-	-
Pagadora Interfondos	13,63	11,99	44,6
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,00	3,0	2,7
FNR	1,03	0,7	0,1
FONPET	0,07	0,2	0,1
Sistema General de Regalías	1,15	1,6	3,3
Fondo CREE	21,4	17,4	-0,5
Otros	2,39	2,90	7,6
Bonos remunerados	4,3	2,7	-0,4
Fondos	14,37	29,4	41,6
TES de Control Monetario	8,30	10,7	2,5
PRONE	5,00	16,5	0,0
Sistema General de Regalías	0,19	0,5	0,2
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,56	2,6	4,5
CREE	7,55	4,7	21,9
FRONET	4,7	6,1	426,4
Other	1,43	1,7	1,5
TES	0,52	1,7	0,2
Otros	0,60	1,3	1,7
TES	7,90	5,66	24,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,8	1,9	0,1
Otros	7,00	5,66	16,4
Total portafolio pesos	30,33	100,0	4,2
Portafolio dólares	5,48	5,35	-0,1
Excedentes (Tesorería Nacional)	5,48	5,35	-0,1
Total portafolio	35,81	39,87	4,1
Fuente: Intencional, Contraloría General de la República			

Los Fondos administrados con los mayores saldos de portafolio en pesos en 2016 fueron el Fondo CREE (\$3,42 billones), el Fondo FONPET (\$1,72 billones) y el Fondo Bonos Remunerados (\$0,96 billones) (Cuadro 6-4). Estos Fondos comparten la misma contabilidad de la Tesorería, a diferencia del SGR, que sí bien es un Fondo administrado tiene contabilidad aparte.

Mientras los Fondos tienen el 34,5% del portafolio total (pesos y dólares), el SGR representa el 18,9% y la Tesorería el 33,1% (Cuadro 6-4). Es importante resaltar que los TES de control monetario no tuvieron ninguna participación, teniendo en cuenta que para la vigencia 2016 no fueron expedidos.

Contraloría General de la República

77

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

**Cuadro 6-4**  
Salidos de Portafolio de Tesorería y Fondos administrados  
Billones de pesos

Fondos	Participación		Variación
	2015	2016	
<b>CREE</b>	<b>2,02</b>	<b>3,42</b>	<b>8,6</b>
Bonos Pensionales	0,92	0,96	2,4
Fondos	0,00	0,84	14,0
FONPET	0,84	0,84	0,84
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,00	0,00	0,00
Fondo CREE	0,84	1,72	9,2
Otros	0,00	0,00	-0,65
Fondos (del Fondo 3)	0,21	0,22	0,0
Seguridad Democrática	0,19	0,22	0,5
Epasa	0,16	0,17	0,4
Corporación	0,12	0,12	0,3
Corporación	0,12	0,12	0,3
Bp Superdotado	0,11	0,13	0,3
Fair	0,11	0,13	0,3
Fair	0,11	0,13	0,3
Fair	0,11	0,13	0,3
Prone	0,09	0,14	0,4
Prone	0,09	0,14	0,4
Prone	0,09	0,14	0,4
Pensiones Públicas	0,09	0,09	0,2
Fondo Gas Natural	0,07	0,11	0,3
Otros	0,29	0,17	0,4
<b>Subtotal Fondos administrados</b>	<b>6,78</b>	<b>13,75</b>	<b>34,6</b>
Control Monetario	5,00	5,00	0,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,75	1,75	0,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,75	1,75	0,0
Portafolio total pesos	30,33	34,62	14,2
Portafolio dólares	5,48	5,37	13,6
Portafolio total	35,81	39,89	100,0
Fuente: Intencional, Contraloría General de la República			

**6.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería**

El portafolio global de Tesorería, así como los movimientos que afectan los saldos y definen las interacciones entre los Fondos, la Tesorería, la CUN, y otros agentes externos, se consolida en los activos y pasivos corrientes. Esto permite evaluar la

Contraloría General de la República

78

liquidez de la Tesorería para cubrir las obligaciones de corto plazo. Por esto se tienen en cuenta tanto el balance de la Tesorería como el balance de la deuda de la Nación. Los negocios de la Deuda Pública y de la Tesorería se distribuyeron en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGGPTN)<sup>53</sup>. Por otro lado, la sección se elabora un balance corriente consolidado "ad hoc", que refleja las condiciones de liquidez de la Tesorería (vinculadas a los ingresos y los giros), así como la deuda a corto plazo del Gobierno Nacional.

Cabe señalar que en el negocio de la Deuda Pública, se contabilizan los créditos concedidos en el mercado interno de la Nación originada en la emisión de TES, Bonos (Seguridad, paz, agrario), los depósitos en Banca Comercial, los intereses y comisiones y los gastos financieros respectivos.

En el negocio de la Tesorería se contabilizan los recaudos y giros de la nación, los acreedores varios sujetos a devolución, los pagos por devoluciones de recursos, el portafolio propio del Gobierno en pesos y dólares y los Fondos, así como las operaciones activas y pasivas entre estos dos ámbitos administrativos.

**6.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional**

Los activos corrientes<sup>54</sup> de la Tesorería en 2016 aumentaron en 27,1% con relación al 2015. Se destaca el incremento en las cuentas depósitos remunerados (57,9%), debido a los recursos del Fondos y los mayores excedentes propios de Tesorería a raíz del refinanciamiento; aumentaron también la cuenta administración de la liquidez e instrumentos derivados en 15,3%, explicado por los bonos adquiridos por el Fondos (Cuadro 6-5).

Las tenencias de TES por su parte, presentaron una reducción de los saldos con respecto al 2015, mientras la cuenta deudores disminuyó debido a la liquidación

53. De acuerdo a Instructivo 1 de 2011 de la Contaduría General de la Nación, se estableció la desagregación del balance del Ministerio de Hacienda en tres entidades contables públicas de acuerdo al artículo 10 de la Ley 1709 de 2014, a saber: 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2. Deuda Pública y 3. Tesoro Nacional (OTN).

54. Incluye los presuadados, los auxilios de pago, los créditos transables, los créditos para vías terciarias y los intereses a favor reconocidos y los ingresos financieros derivados de los créditos para vías terciarias.

55. El activo corriente comprende los bienes y derechos que razonablemente pueden ser convertidos en efectivo o que por su naturaleza pueden realizarse o consumirse en un periodo no superior a un año.

264  
265

del préstamo por \$1.8 billones que tenía el FEPC con la Tesorería<sup>55</sup> (Cuadro 6-5). Cabe señalar que la deuda acumulada del FEPC con el Gobierno se contabiliza en el activo del balance de deuda que se describe más adelante.

Cuadro 6-5

**Activos y pasivos corrientes Tesoro Nacional**  
Billones de pesos

Concepto	2016		2015		Crecimiento	
	Nov.	Dic.	Nov.	Dic.	%	%
<b>Activos</b>	29,04	36,90	27,86	27,1		
Efectivo	19,04	27,95	8,61	45,2		
Depósitos en instituciones financieras	13,93	21,27	7,44	53,4		
Cuentas corrientes bancaria	0,50	3,18	2,68	531,5		
Depósitos en el exterior	5,32	5,39	0,06	1,1		
Depósitos remunerados	9,11	12,81	4,70	57,9		
Administración de liquidez	5,10	6,27	1,17	22,9		
Inversiones e instrumentos derivados	7,10	8,27	1,14	16,3		
Títulos de tesorería - TES	6,25	6,06	-0,18	-2,9		
Inversiones administración de los fondos adm	1,19	2,51	1,32	110,6		
Títulos de tesorería TES	5,00	0,00	-1,19	-100,0		
Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	0,00	2,51	2,51			
Deudores	2,07	0,68	-1,89	-92,6		
Préstamos gubernamentales otorgados	0,00	0,00	0,00			
Recursos entregados en administración	0,00	0,00	0,00			
Otros depósitos	0,27	0,07	-0,47	-100,0		
<b>Pasivos</b>	27,76	41,50	13,73	49,5		
Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	11,71	17,29	5,58	47,6		
Fondos comprados ordinarios	5,10	5,91	0,81	15,9		
Créditos de tesorería	6,01	6,08	0,07	1,1		
Cuentas por pagar	1,00	1,00	0,00	0,0		
Otros depósitos	0,14	1,07	0,93	652,9		
Recursos recibidos en administración	14,99	20,55	5,56	37,1		
Otras cuentas por pagar	0,88	2,55	1,67	190,1		
<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>1,27</b>	<b>-4,60</b>	<b>-5,87</b>	<b>-451,8</b>		
<b>Activo corriente - Pasivo corriente (sin depósitos remunerados)</b>	<b>-3,73</b>	<b>-4,00</b>	<b>-0,87</b>	<b>23,4</b>		

Fuente: CIGP, Contraloría General de la República

55. La resolución 1067 de junio 2014 establece que el FEPC podrá seguir recibiendo recursos del crédito de la Tesorería (pagares), así como recursos de Presupuesto General de la Nación. El pasivo por tanto del FEPC se cubrirá a cargo del Presupuesto.



En cuanto a los pasivos corrientes<sup>57</sup> de la Tesorería, se registró un aumento del 43,5% con respecto al 2015, debido a las cuentas por pagar. En esta cuenta se registraron los recursos de la CUN trasladados a la Tesorería por las entidades con excedentes presupuestales (Cuadro 6-5). En cuanto a los pasivos por pagar a la Tesorería por las entidades ejecutoras del presupuesto, que no fueron reclamados por sus beneficiarios y *ii*) los intereses por pagar asumidos por la Tesorería por los préstamos de los Fondos administrados (Cuadro 6-5).

Los préstamos de los Fondos a la Tesorería (Fondos Comprados Ordinarios), también registrados en los activos, presentaron un aumento del 15,9%, mientras los Créditos de la Tesorería a los Fondos administrados presentaron un aumento del 8,1%. Cabe mencionar que en el saldo de estos préstamos del SGR (Cuadro 6-5), Cabe mencionar de \$6,5 millones, por lo que prácticamente esta deuda corto plazo se renovó para el 2017.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia en 2016 entre activos y pasivos corrientes registró un saldo positivo de \$4,6 millones, que contrasta con el resultado positivo en 2015 (Cuadro 6-5). Si se comparan los activos a 2015 los depósitos reinumerados de los TES de Control Monetario, la diferencia pasa de -\$5,7 a -\$4,6 millones.

**6.4.2 Balance de la deuda pública**

En cuanto al Balance de la deuda (Crédito Público), los activos corrientes en 2016 fueron de \$7,3 millones, con un crecimiento del 377% con respecto a 2015 cuando alcanzaron los \$1,6 millones. El aumento de los activos en 2016 se explica por el registro de la deuda acumulada en los últimos años del FEPC al Gobierno por \$5,3 millones<sup>58</sup>.

Los pasivos corrientes, que representan las obligaciones de corto plazo del Gobierno Nacional, pasaron de \$33,2 millones en 2015 a \$37,5 millones en 2016, con un crecimiento del 13,0% (Cuadro 6-6).

El aumento del pasivo se explica por: *i*) el aumento de las operaciones de corto plazo, específicamente por los TES de corto plazo cuyo saldo al Cierre de 2016 fue

57. El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la entidad, en este caso de la Tesorería, exigibles en un período no mayor a un año. El balance de la Tesorería no incluye en los pasivos corrientes los recursos de los Fondos administrados (Fondos Comprados Ordinarios), de cesantías, ni las prestaciones de deuda (Cuentas por pagar).

58. Los derechos por cobrar a cargo de la Tesorería se reconocieron en el artículo 30 de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015.

de \$8,3 millones *ii*) el incremento de las obligaciones externas, en gran parte los bonos emitidos en años anteriores que se vencen en 2017 y *iii*) los intereses por pagar por deuda externa e interna.

Cuadro 6-6

**Activos y pasivos corrientes - Crédito público (Deuda)**

Concepto	2016		2015		Crecimiento	
	Mil millones de pesos	%	Mil millones de pesos	%	Mil millones de pesos	%
<b>Activos</b>	<b>7,30</b>	<b>6,17</b>	<b>1,64</b>	<b>377,2</b>	<b>5,89</b>	<b>360,3</b>
Deudores	1,64	7,53	0,41	5,18	1,26	1268,8
Préstamos gubernamentales otorgados	0,41	5,57	0,41	5,18	0,00	0,00
Otros activos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Pasivos</b>	<b>37,51</b>	<b>4,31</b>	<b>33,20</b>	<b>13,0</b>	<b>4,31</b>	<b>13,0</b>
Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	24,44	27,50	24,44	30,8	0,00	0,00
Operaciones de crédito público internacionales	2,17	8,37	2,17	5,21	0,00	0,00
Operaciones de crédito público internacionales de corto plazo	18,74	11,31	18,74	7,43	-0,35	-38,7
Otros bonos y títulos emitidos	10,58	11,23	7,35	-7,35	-3,23	-44,1
Operaciones de crédito público internacionales de largo plazo	3,53	7,82	3,53	4,78	1,25	33,3
Préstamos bancarios multilaterales	0,00	0,00	0,00	-0,38	-0,38	-13,2
Otros bonos y títulos emitidos	0,00	0,00	0,00	4,96	4,96	1608,9
Operaciones de crédito público internacionales e instrumentos derivados	0,24	0,27	0,24	0,03	0,03	11,0
Cuentas por pagar	8,52	9,69	1,17	1,17	7,35	632,5
Intereses por pagar	6,50	9,67	1,17	1,17	5,30	453,0
Operaciones de crédito público internacionales de largo plazo	6,56	7,24	0,67	0,67	10,3	155,2
Operaciones de crédito público internacionales de corto plazo	1,64	1,97	0,12	0,12	0,7	57,7
Operaciones de financiamiento internacionales de corto plazo	0,00	0,47	0,00	0,47	0,47	100,0
<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>-30,21</b>	<b>-2,14</b>	<b>-31,56</b>	<b>-1,88</b>	<b>1,35</b>	<b>5,9</b>

Fuente: CHP, Contraloría General de la República

Es de destacar la reducción del saldo de los TES que vencen en 2017, a causa de las operaciones de canje fíltulos en 2015 y 2016, que aplazaron amortizaciones de TES para dicho año y prorrogaron su pago para años posteriores.

Con un crecimiento mayor de los activos frente al aumento de los pasivos de corto plazo, la diferencia entre el activo corriente y el pasivo corriente en 2016 se redujo al pasar de -\$31,56 millones en 2015 a -\$30,21 millones (Cuadro 6-6). Cabe mencionar que el aumento del activo se debe a un aumento del activo por cobrar al FEPC de dudosa recuperación, que tiene como contrapartida un aumento de TES a mediano plazo, que no se registra en el pasivo corriente. A esto se une la reducción de los pasivos a corto plazo con operaciones de deuda que postergan su pago para el mediano plazo.

**6.4.3 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público)**

Los resultados de la Tesorería y Crédito Público en conjunto muestran que las obligaciones de corto plazo en 2016, se incrementaron con respecto a los activos de corto plazo, pasando de -\$30.3 billones en 2015 a -\$34.3 en 2016 (Cuadro 6-7).

**Cuadro 6.7**  
Activos y pasivos corrientes - Crédito público (Deuda) y Tesorería Nacional  
Billones de pesos

	2015	2016	Pasivo/Activo %	2016
Activo corriente - pasivo corriente				
Deuda (Crédito público)	-31.57	-28.71	20.3	4.8
Tesoro Nacional	1.27	-4.60	1.0	1.1
Total de TES reconocidas	-30.29	-34.31	2.0	1.8
Fuente: CNP, Contraloría General de la República	-30.29	-34.31	2.2	1.8

Mientras en la Tesorería los pasivos superaron los activos corrientes, en el balance de Deuda la diferencia negativa disminuyó (Cuadro 6-7). De esta manera la relación entre pasivos y activos corrientes en conjunto se redujo de 2,0 veces en 2015 a 1,8 veces en 2016. Si bien esto es positivo desde el punto de vista de la liquidez, debe tenerse en cuenta que los pasivos superaron los activos de corto plazo en el balance de tesorería, lo que en el balance de la Deuda, se postergó deuda mediante operaciones de manejo que creó un activo de dudosa recuperación como es la deuda del FEPC al Gobierno.

Por tanto, las presiones de caja continuarán, si persiste el déficit de Tesorería, aunado al hecho de que las obligaciones de TES postergadas deberán cubrirse en el futuro y que los recursos de los fondos administrados, como el de SGR o la misma CUN, serán exigibles por dichas entidades para la ejecución de sus gastos específicos.

**VII. Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta**

La Contraloría General de la República para la opinión de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2016 se fundamentó en: *i)* los resultados del análisis de programación y la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Camaral de la Nación (PGN) 2016; *ii)* los resultados de las auditorías adelantadas; *iii)* los resultados de las auditorías adelantadas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) 2017, la refinanciación de las reservas constituidas de la vigencia 2016 y la ejecución del rezago de la vigencia 2015.

**7.1 Hallazgos en entidades ejecutoras del PGN**

La Contraloría General de la República auditó \$196,74 billones (93,5% del total del GPN) de la vigencia 2016, \$17,10 billones del rezago constituido de la vigencia 2015 y \$5,95 billones de la reserva constituida de la vigencia 2016 (63,9% de la reserva constituida), en entidades incluidas en el PVCF 2017.

Por Unidades Ejecutoras la CGR auditó 76; en 55 de ellas se encontraron hallazgos por \$9,16 billones, que corresponden al 4,3% del presupuesto auditado (96,3% en el gasto y el resto en el ingreso). El 58,0% se encontró en la ejecución, el 38,8% en la planeación y el resto en la programación.

Los principios presupuestales más afectados fueron los de Anualidad, Planificación y Programación integral (Cuadro 7.1).

**Cuadro 7.1**

Relación de hallazgos por principios presupuestales

Principios presupuestales	Valor Hallazgo Billones	Participación %
Anualidad	4,54	49,6
Planificación	2,48	26,9
Programación Integral	2,12	23,2
Otros (Especialización, Unidad de Caja, Universalidad)	0,99	10,0
<b>Total</b>	<b>9,13</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República con base en los resultados del proceso auditor del la vigencia 2016.

59. Dando cumplimiento al mandato del artículo 38 de la Ley 42 de 1993 que establece que la CGR dará su opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el presupuesto de gasto de la vigencia 2016 se presentaron hallazgos por \$3.51 millones, de los cuales el 69,6% fueron en la inversión, el 19,6% en funcionamiento y el 10,8% en el servicio de la deuda. El 43,25% de los hallazgos de funcionamiento y el 26,5% de la inversión tuvieron que ver con vigencias futuras.

En esta vigencia a diferencia de las anteriores, se audité el presupuesto con miras a tener un concepto de razonabilidad del presupuesto por unidad ejecutora, siendo razonable el 85,1% del presupuesto de la vigencia 2016 y el 65,9% del rezago constituido de la vigencia 2015 (Cuadro 7-2).

Cuadro 7-2

Opción de razonabilidad del presupuesto por unidades ejecutoras del PGN

Opción de razonabilidad	Unidades ejecutoras PGN	Presupuesto autorizado 2016 (biliones)	Participación presupuesto 2016 (%)	Rezago constituido 2016 (biliones)	Participación presupuesto constituido 2016 (%)
Razonable	47	167,35	85,1	11,27	68,0
No Razonable	2	4,09	2,1	11,8	11,6
Total	49	171,44	87,2	23,1	79,6
Total auditado	76	196,74	100,0	17,10	100,0

Fuente: SIF y Contraloría General de la República.

**Principales hallazgos**

Los principales hallazgos de las auditorías individuales realizadas a las Entidades ejecutoras del PGN (Anexo 1), y los observados en la agregación de las cifras son:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interfirió el proceso de registro de las obligaciones presupuestales al cierre de la vigencia, bases para la constitución del rezago presupuestal en el ejercicio de la vigencia 2016. El PGN presentó un hallazgo en la entidad ejecutora "Incidente SIF 2017 registro cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016", lo cual provocó una (1) incertidumbre material no generalizada en el valor de la ejecución del presupuesto por recibo de bienes y servicios<sup>60</sup> y las reservas constituidas con el lleno de requisitos.
- Producto de la auditoría realizada al 63,9% de la reserva constituida de la vigencia 2016 (\$5,95 millones), presentaron inconsistencias \$1,38 millones,

60. Dato que es utilizado para el cálculo del déficit fiscal

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

de éstos \$0,56 millones por constituir como reserva cuentas por pagar, ocasionando una modificación de la reserva y la subestimación de las cuentas por pagar en dicho monto.

- En las reservas y cuentas por pagar de la vigencia 2016 constituidas al 20 de enero de 2017, se encontraron hallazgos por \$2,16 millones y \$0,66 millones respectivamente, que corresponden al 24,5% y 9,5% del total constituido por las unidades ejecutoras auditadas, principalmente porque se constituyeron reservas sin el lleno de los requisitos.
- Si bien, las reservas presupuestales se deben constituir por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro de la vigencia, un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, según lo registrado en SIF, el 57% de la reserva constituida de la vigencia 2016 (\$5,3 millones) se comprometió con documento soporte de fecha diciembre de 2016, por 122 de las 195 unidades ejecutoras del PGN.
- Del rezago de la vigencia 2015 se presentaron hallazgos por \$0,78 millones en la reserva y \$0,05 en las cuentas por pagar equivalentes al 10,0% y 0,6% del total constituido por las unidades ejecutoras auditadas.
- En el Fondo de Adaptación se evitó el fenecimiento de la reserva del monto no ejecutado equivalente a \$/20.000 millones, con sustento en el oficio 2-2016-00000000000000000000 expedido por la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Tesoro Nación. Así se reflejó una supuesta ejecución de los recursos del Sistema SIF Nación, que no se hubiesen dado las condiciones normativas y de hecho, afectando oficialmente la ejecución del rezago presupuestal constituido al cierre de 2015.
- Como resultado de las auditorías y actuaciones especiales en 22 departamentos, incluidos algunos de sus municipios, y en las entidades certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se presentaron hallazgos por el monto de los \$1,6 millones auditados, con presunto incidencia fiscal que totalizan \$66,79 mm<sup>61</sup>. Este hecho se configuró como un evento que impide el manejo presupuestal por tanto se presenta una incertidumbre material.
- Desde 2014 en los informes de la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro se ha reiterado la dificultad para conocer la veracidad en el ingreso, dado que por las metodologías y tiempos de registro no coinciden las cifras del SIF, la

61. Los recursos que audita la CGR al programa PAE corresponde a los recursos del PGN que se giran por SIF.



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

DIAN y el Tesoro, sin evidenciarse esfuerzo por los involucrados en conciliar dichos reportes aun cuando el Decreto 1068 de 2015 estableció que el Sistema de Información Financiera SIF es la fuente oficial de información que se extraen los datos para la elaboración de la Cuenta del Presupuesto mediante la generación de informes de tesorería, presupuestales y contables.

Las diferencias más importantes para la vigencia 2016 radican en los Ingresos tributarios por un efecto de la clasificación de los mismos, y por no contar plenamente desagregados algunos impuestos entre el atoro definitivo y el recaudo, como es el caso del impuesto de aduanas de \$20,46 billones. La otra diferencia el IVA externo que genera otros ingresos donde se debe reclassificar el Impuesto de Renta para la Equidad GREE con \$4,88 billones (ubicado en el rubro Otros ingresos) (Cuadro 7-3).

La CGR insiste que en el proceso de modernización tributaria y de los sistemas de información financiera (incluyendo los clasificadores del PGN) del país, es importante dar una mayor transparencia y control al recaudo presentando los sentados oficiales para poder pasarlos por impuestos, dado que las cifras contienen en el caso de la DIAN, recaudos y devoluciones en papeles, mientras que en el SIF registra los recaudos y no las devoluciones en papeles.

En 2016 los rendimientos del portafolio propio de la Tesorería fueron de \$1,07 billones mientras el resto (\$2,4 billones) correspondieron a los fondos administrados. La inclusión de los rendimientos de estas inversiones administradas pertenecen al Gobierno, pero no aparecen claramente los ingresos de los fondos con respecto a los de la Tesorería. Si bien la incorporación de estos ingresos, que no son de la Tesorería, se compensan con la transferencia de los rendimientos a las entidades, teniendo un efecto neutro en el balance por "encima de la línea", cuando la transferencia se efectúa en la vigencia siguiente si tiene un impacto en el balance fiscal.

Cuadro 7-3

Ejecución ingresos PGN 2016, SIF, DIAN y DTN  
Miles de millones

Ingresos	Presupuesto definitivo 2016 (1)	Ejecución de ingresos (Puntos DIAN, DTN y SIF) (2)	(2-1)	(3-2)
<b>Ingresos del Gobierno Nacional Central</b>	<b>197.068</b>	<b>182.641</b>	<b>(14.427)</b>	<b>16.326</b>
Ingresos tributarios de la Nación	117.118	103.126	(13.993)	772
Ingresos tributarios	116.064	102.656	(13.749)	368
Impuesto de renta y complementarios	44.452	44.689	237	125
Impuesto de patrimonio	40	40	0	0
Impuesto al patrimonio	0	0	0	0
Impuesto sobre plusvalías	0	0	0	0
Impuesto sobre el valor agregado	4.329	4.399	70	71
Impuestos indirectos	72.182	68.390	(3.792)	244
Impuesto nacional a la gasolina y al alcohol	10	10	0	0
Impuesto nacional a la gasolina y al alcohol	217	218	1	0
Impuesto de timbre sobre salidas al exterior	7.309	7.250	(59)	(59)
Impuesto de timbre sobre salidas al exterior	14	14	0	0
Impuesto nacional al consumo	1.995	1.604	(391)	0
Impuesto al GHEE	4.881	-	(4.881)	-
Ingresos no tributarios	914	779	(135)	404
Recursos de capital de la Nación	60.188	674	(59)	404
Recursos de crédito externo	14.229	14.433	204	311
Recursos del crédito externo	36.942	40.319	3.459	9.700
Otros recursos de capital	6.917	9.103	2.186	5.641
Devoluciones	202	413	211	(97)
Empleación de activos	97	90	(7)	(982)
Empleación de activos	705	887	182	37
Recursos de otros recursos no apropiados	3.039	1.028	(2.011)	89
Recursos de otros recursos no apropiados	1.808	1.833	25	(17)
Fondos parafiscales	18.203	23.231	5.028	8
Fondos especiales	13.268	14.792	1.524	-
Ingresos especiales	7.474	8.285	811	-
Ingresos especiales	2.821	3.124	303	-
Acortes parafiscales	2.821	3.124	303	-
<b>Total Ingresos Presupuesto General de la Nación</b>	<b>210.626</b>	<b>197.283</b>	<b>(13.343)</b>	<b>16.436</b>

Fuente: Contraloría General de la República, SIF, DIAN, DTN

7.2 Los principios presupuestales

El cierre presupuestal de 2016, revivió algunos elementos de discusión del proceso presupuestal colombiano que la CGR en varias oportunidades ha expresado y que, hoy día, se hacen más evidentes, como son el SIF, los establecimientos públicos en línea y grabatas a la adopción de la Cuenta Única Nacional (CUN).

Desde el Congreso de la República analistas económicos, las diferentes comisiones del gasto que el propio gobierno ha creado, organismos internacionales y entidades de control, incluida la CGR, han examinado desde hace varios años el proceso presupuestal colombiano y han llegado a un relativo consenso en torno a sus fallas. Varios informes han señalado la inflexibilidad del PGN, la diversidad normativa, el déficit de información pública, la dificultad en la programación y correcta ejecución del presupuesto. Esto, además, no permite a las autoridades económicas usar el presupuesto para la estabilización macroeconómica, ni mucho menos como herramienta anti-cíclica, a pesar de la adopción de la regla fiscal y la inclusión de la sostenibilidad fiscal como principio constitucional desde 2011.

La composición del gasto público en el presupuesto, por tanto, obedeció en gran parte a la asignación de recursos por sentencias judiciales han sido el resultado de lo que deja sin espacio fiscal los programas de cada gobierno que por su naturaleza democrática debería ejecutar (Gráfica 1-8). A ello se suman las vicencias futuras donde se compromete buena parte de los recursos de inversión, disminuyendo la discrecionalidad sobre la ordenación del gasto, pues esta fue apropiada en administraciones anteriores.

A pesar de las nuevas herramientas técnicas para la programación presupuestal se ha evidenciado la dispersión de los recursos de inversión (a cargo del DNP), más un nuevo componente que es el Sistema General de Regalías, dificulta el análisis del presupuesto como un todo e impide articular los proyectos de inversión con sus correspondientes gastos de mantenimiento.

La dispersión de documentos presupuestales con distintas metodologías (clasificadores) y coberturas, impide relacionarlos entre sí y hace difícil el seguimiento y control de los recursos. Este fenómeno estimula las "contabilidades creativas", dificulta a los interesados conocer el tamaño exacto del paquete fiscal e impide conocer el impacto fiscal del presupuesto, además de hacer más dispendioso el seguimiento y rendición de cuentas por la gestión.

62 Entre ellos, J. C Echeverry, A. Hernández Gamarra, M. Olivera, etc.

La actual presentación del PGN no permite distinguir los rubros que originan el déficit frente a rubros que lo financian. No es posible relacionarlo con el Plan Financiero.

La proliferación de rubros de previo concepto por parte del Ministerio de Hacienda y la inclusión de partidas poco definidas como la de otros recursos de capital dentro de otra cuenta llamada otros recursos de capital genera opacidad en las cuentas y el manejo de las mismas.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) contiene reglas y enunciados generales de difícil administración y verificación de coherencia macroeconómica y ser compatible con las metas macroeconómicas establecidas por el Gobierno y el Banco Central y como se ha mostrado los supuestos macroeconómicos con los que se proyecta el presupuesto, fueron rebasados por la realizada económica; así mismo, en atención al principio de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal, la metodología aplicada es susceptible de "ajustes" para lograr su cumplimiento como ocurrió al cierre de la vigencia 2016.

Otras reglas numéricas, por ejemplo, sobre el no decrecimiento del gasto social, han conllevado a que allí se incorpore cualquier tipo de gasto, dada la laxa definición de gasto o inversión social. Desde hace varios años la CGR ha llamado la atención sobre esta definición y hasta ahora no se ha implementado una metodología que determine plenamente, desde la fuente, la definición de inversión pública y mucho menos de la inversión social, sobre la cual se pueda aplicar dicha regla.

7.3 Opinión y recomendaciones

Fundamentos de opinión

La Contraloría General de la República tuvo en cuenta para emitir la opinión las siguientes consideraciones:

- La dificultad para conocer la real ejecución del ingreso del PGN, debido a las diferencias metodológicas y tiempos de registro utilizadas por SIF, DIAN y Tesoro, generó diferencias significativas en los reportes.
La incorporación como ingresos de la tesorería de los rendimientos de los fondos administrados como recursos del Gobierno, que no fue plenamente explicada por el Ministerio de Hacienda.

La interferencia del Ministerio de Hacienda en el proceso de registro de las obligaciones presupuestales en el cierre de la vigencia 2016, limitando los registros de ejecución del presupuesto por obligaciones (recepción de bienes, servicios, y con ello, la constitución del rezago por cuentas de reservas y cuentas por pagar) para las entidades que conforman el PGN.

La falta de consistencia en el cumplimiento de los principios presupuestales frente a la ejecución presupuestal de las entidades, que garantice la transparencia en las decisiones y que muestre la verdadera iniciativa de reducir el déficit fiscal.

Estas situaciones impactaron la evaluación de razonabilidad de la ejecución del Presupuesto de la Nación, por lo que se consideraron incertidumbres materiales no generalizadas.

**Opinión**

La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo 38 de la Ley 42 de 1993, opina que la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2016 es razonable salvo por: (i) los rezagos de las entidades; (ii) la falta de consistencia en el cumplimiento de los principios presupuestales en el aplicativo SIF; (iii) la constitución de cuentas por pagar y; (iii) las diferencias en las cifras de ejecución de ingresos.

**Recomendaciones**

Atendiendo lo estipulado en el Parágrafo del Art. 39, ley 42 de 1993, el Contralor General de la República presenta las recomendaciones a la Honorable Cámara de Representantes y al gobierno.

Dada la condición del Ejecutivo como generador de expectativas, por una parte, debe instituir políticas y acciones viables en materia fiscal y finalmente resulta necesario que el gobierno presente una política económica y otras variables que dan al traste con la programación proyectada: en definitiva, el gobierno debería ser más sincero ante el Congreso en la presentación de sus presupuestos.

Las entidades deben constituir las reservas presupuestales por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro del año ordinario de que este es un instrumento de presupuesto que no debe ser utilizado como mecanismo de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año.

El SIF debe operar en cumplimiento de las reglas presupuestales y estar blindado para cualquier discrecionalidad que permita, como se dio en esta vigencia, disponer de la totalidad de la constitución del rezago, al cierre de 2016 donde se registraron como reserva partidas que debieron ser cuentas por pagar.

Se debe mejorar el control y los mecanismos de focalización del gasto social, para evitar que población de Ingreso alto se beneficie de los programas sociales.

Dar cumplimiento al principio de anualidad, para que los bienes y servicios lleguen oportunamente a la población objetivo y se alcancen los fines esenciales del Estado.

El bajo recaudo en impuestos, el impacto del precio del petróleo en los ingresos de la nación y los gastos que se vuelven inflexibles (fiscal y financiero), hacen que se incremente la financiación con deuda, que año tras año se eleva a cifras importantes frente al PIB, exigiendo en el mediano plazo un ajuste para honrarla.

El proceso de ajuste para asegurar la sostenibilidad de la deuda debe ser cuidadoso con el tipo de gasto que se sacrifica, y evitar la pérdida de gasto social. Por el lado del ingreso, se requieren mejoras en el rol redistributivo del recaudo y combatir simultáneamente la elusión y la evasión fiscal.





Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Continuación anexo 1

Relación de Hallazgos por entidad auditada 2016

Unidad ejecutora	Opinión de razonabilidad	Hallazgos presupuestarios		Valor total
		Ingreso	Gasto	
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR (CORPOCHIVOR)	Razonable	-	1,37	1,37
33010 MINISTERIO DE CULTURA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	0,07	0,07
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	0,07
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	380,70
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	148,73
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	42,00
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	84,23
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	0,03
33010 MINISTERIO DE LA REPÚBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	103,15
40000 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - OIKOVIVIENDA	Razonable	13,81	0,01	13,82
41000 UNIDAD DE ATENCIÓN Y PREPARACIÓN INTEGRAL ALAS	Razonable	-	886,25	886,25
41000 UNIDAD DE ATENCIÓN Y PREPARACIÓN INTEGRAL ALAS	Razonable	50,00	362,65	412,65
41000 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	Razonable	-	1,52	1,52
41000 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	Razonable	-	133,02	133,02
82000 FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL DEPORTE (FUNDEPORTE)	Razonable	2,43	22,69	25,12
82000 FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL DEPORTE (FUNDEPORTE)	Razonable	-	-	25,12
<b>Total</b>		<b>34,24</b>	<b>8.877,81</b>	<b>9.160,83</b>

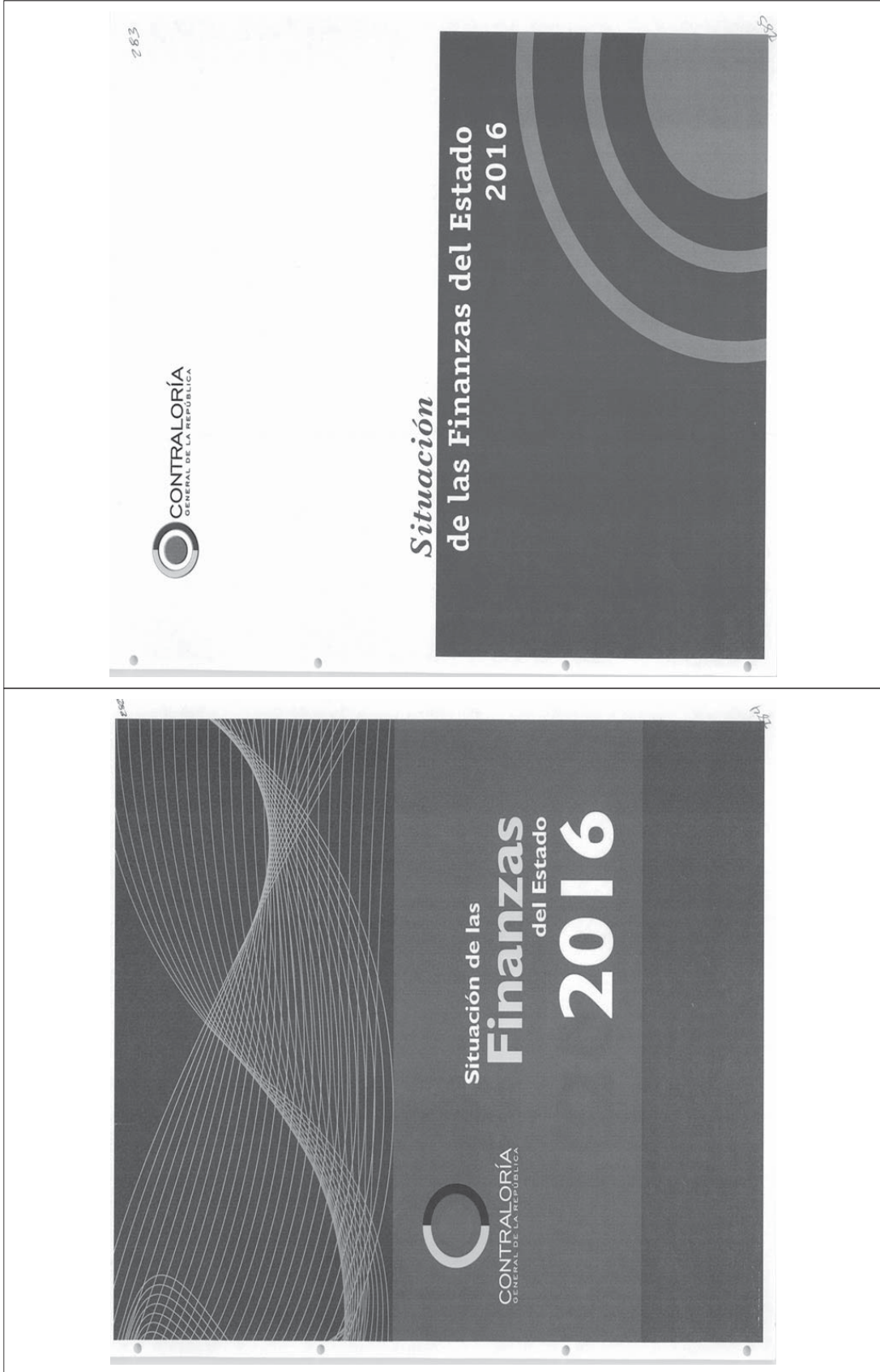
Fuente: Contraloría General de la República.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Continuación anexo 1

Relación de Hallazgos por entidad auditada 2016

Unidad ejecutora	Opinión de razonabilidad	Hallazgos presupuestarios		Valor total
		Ingreso	Gasto	
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	2,59	2,59
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	2,59
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	11,40
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	0,13
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	0,15
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	18,00
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	18,47
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	284,47
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	0,02
21000 SERVICIO TELEVISIVO EDUCATIVO	Razonable	-	-	2.586,55
24000 INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	Razonable	271,69	2.308,06	2.579,75
24000 INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	Razonable	-	35,05	35,05
24100 AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA GENERAL	Razonable	-	395,15	395,15
24100 AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA GENERAL	Razonable	-	0,68	0,68
27000 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	18,72	18,72
27000 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	37,05	37,05
27000 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	0,46	0,46
32010 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)	No Razonable	-	1,76	1,76
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	2,80	2,80
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	0,02	10,74	10,76
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	11,42
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	-
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	20,15
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	7,52
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	60,52
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	1,98
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	0,50
32000 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	No Razonable	-	-	0,13





284  
285

**CONTROLOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Eduardo José Maya Villalón  
Controlador General de la República

Vicecontrolador General de la República  
Gloria Amparo Alonso Mazona

Controlador Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
Juan Carlos Thomas Bohórquez

Controlador Delegado para Medio Ambiente, Recreación y Comunicaciones  
Julian Eduardo Páez Palma

Controlador Delegado para Comercio Exterior y Desarrollo Regional  
Andrés Bernal Morales

Controlador Delegado para el sector Agropecuario  
José Antonio Soto Murgas

Controlador Delegado para el sector de Minas y Energía  
Irene del Pilar Jiménez García

Controlador Delegado para el sector Turismo, Cultura, Justicia y Seguridad  
María Victoria Ochoa

Controladora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras  
Diego Alvarado Ortiz

Controlador Delegado para el Medio Ambiente  
Soraya Vargas Pineda

Controladora Delegada para Inspección y Jurisdicción Coactiva  
María Mercedes Sánchez

Controlador Delegado para Participación Ciudadana  
Lilabeth Triana Casas

Directora Oficina de Planeación  
Victoria Eugenia Díaz Acosta

Directora Oficina de Estudios y Estadística  
Adriana Herrera Bedate

Directora Oficina de Control Interno  
Jensabilla Vilero Pallares

Directora Oficina de Control Disciplinario  
Ivan Damián Torres Gasque

Directora Oficina de Control de Gestión  
Tanya Velez Vargas Luna

Directora del Centro de Estudios Fiscales  
Rosanna Poyrens Alvarado

Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Luz Ángela Rodríguez

Gerente del T. Administración  
Alejo Vargas

Gerente Administrativo y Financiero  
Alvaro Ruiz Castro

Unidad de Apoyo Técnico al Congreso  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción  
Mauricio Guzmán Dargatzis

Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Inspección de Tránsito (U) b  
c

\*\*\*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
Comisión General de la República  
Controlador General de la República  
Vicecontrolador General de la República  
Juan Carlos Thomas Bohórquez  
Controlador Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Dirección del Informe  
Juan Carlos Thomas Bohórquez

Participación en la elaboración de este informe:  
Alejandro José Ovalle Cost  
Controlador General de la República  
Vicecontrolador General de la República  
Gloria Amparo Alonso Mazona  
Juan Carlos Thomas Bohórquez  
Controlador Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
Juan Pablo Rodríguez Pardo  
Controlador Delegado para Medio Ambiente, Recreación y Comunicaciones  
Julian Eduardo Páez Palma  
Controlador Delegado para Comercio Exterior y Desarrollo Regional  
Andrés Bernal Morales  
Controlador Delegado para el sector Agropecuario  
José Antonio Soto Murgas  
Controlador Delegado para el sector de Minas y Energía  
Irene del Pilar Jiménez García  
Controlador Delegado para el sector Turismo, Cultura, Justicia y Seguridad  
María Victoria Ochoa  
Controladora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras  
Diego Alvarado Ortiz  
Controlador Delegado para el Medio Ambiente  
Soraya Vargas Pineda  
Controladora Delegada para Inspección y Jurisdicción Coactiva  
María Mercedes Sánchez  
Controlador Delegado para Participación Ciudadana  
Lilabeth Triana Casas  
Directora Oficina de Planeación  
Victoria Eugenia Díaz Acosta  
Directora Oficina de Estudios y Estadística  
Adriana Herrera Bedate  
Directora Oficina de Control Interno  
Jensabilla Vilero Pallares  
Directora Oficina de Control Disciplinario  
Ivan Damián Torres Gasque  
Directora Oficina de Control de Gestión  
Tanya Velez Vargas Luna  
Directora del Centro de Estudios Fiscales  
Rosanna Poyrens Alvarado  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Luz Ángela Rodríguez  
Gerente del T. Administración  
Alejo Vargas  
Gerente Administrativo y Financiero  
Alvaro Ruiz Castro  
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción  
Mauricio Guzmán Dargatzis  
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Inspección de Tránsito (U)

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Rosanna Poyrens Alvarado  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Edgar Giovanni Zúñiga Parra

Proceso de Diseño-CDR  
Rosanna Poyrens Alvarado

Controlador General de la República  
Carrera 69 # 44 - 35  
Bogotá D.C. - Colombia  
Teléfono: +57 (0)2 280 1000  
www.controlaria.gov.co

**CONTROLOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Eduardo José Maya Villalón  
Controlador General de la República

Vicecontrolador General de la República  
Gloria Amparo Alonso Mazona

Controlador Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
Juan Carlos Thomas Bohórquez

Controlador Delegado para Medio Ambiente, Recreación y Comunicaciones  
Julian Eduardo Páez Palma

Controlador Delegado para Comercio Exterior y Desarrollo Regional  
Andrés Bernal Morales

Controlador Delegado para el sector Agropecuario  
José Antonio Soto Murgas

Controlador Delegado para el sector de Minas y Energía  
Irene del Pilar Jiménez García

Controlador Delegado para el sector Turismo, Cultura, Justicia y Seguridad  
María Victoria Ochoa

Controladora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras  
Diego Alvarado Ortiz

Controlador Delegado para el Medio Ambiente  
Soraya Vargas Pineda

Controladora Delegada para Inspección y Jurisdicción Coactiva  
María Mercedes Sánchez

Controlador Delegado para Participación Ciudadana  
Lilabeth Triana Casas

Directora Oficina de Planeación  
Victoria Eugenia Díaz Acosta

Directora Oficina de Estudios y Estadística  
Adriana Herrera Bedate

Directora Oficina de Control Interno  
Jensabilla Vilero Pallares

Directora Oficina de Control Disciplinario  
Ivan Damián Torres Gasque

Directora Oficina de Control de Gestión  
Tanya Velez Vargas Luna

Directora del Centro de Estudios Fiscales  
Rosanna Poyrens Alvarado

Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Luz Ángela Rodríguez

Gerente del T. Administración  
Alejo Vargas

Gerente Administrativo y Financiero  
Alvaro Ruiz Castro

Unidad de Apoyo Técnico al Congreso  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción  
Mauricio Guzmán Dargatzis

Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Inspección de Tránsito (U)

\*\*\*

<p style="text-align: right;">284 287</p> <p><b>Tabla de contenido</b></p> <p>Presentación.....9</p> <p>Introducción.....13</p> <p><b>I. Entorno macroeconómico externo e interno y su influencia en el resultado fiscal de 2016.....15</b></p> <p>1.1 Crecimiento en 2016; el más bajo de los últimos años.....15</p> <p>1.1.1 El crecimiento de 2016 se soportó principalmente en el sector financiero...16</p> <p>1.1.2 El consumo perdió fuerza y la inversión disminuyó en términos reales durante 2016.....17</p> <p>1.2 En 2016 el precio del petróleo continuó a la baja aun cuando aumentó a finales de año.....18</p> <p>1.3 El bajo precio del petróleo...18</p> <p>1.4 La caída en las importaciones suavizó el déficit externo en 2016.....20</p> <p>1.5 Aunque la inflación se redujo en 2016 no se cumplió la meta.....22</p> <p>1.6 La política monetaria contractionista aumentó las tasas de interés.....23</p> <p>1.7 La tasa de desempleo se mantuvo y la informalidad no cedió.....24</p> <p>1.8 A raíz de los cambios de las principales variables se ajustaron los supuestos macroeconómicos y fiscales.....28</p> <p><b>II. La situación fiscal del Estado en el 2016: balance consolidado.....29</b></p> <p>2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2009-2015).....29</p> <p>2.2 El balance fiscal del Estado en 2016.....30</p> <p>2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF).....31</p> <p>2.3 El Sector Público Financiero.....33</p> <p>2.4 El resultado fiscal del Estado.....34</p> <p>2.4.1 El déficit del GNC en 2016 siguió en aumento.....37</p> <p>2.4.2 Los ingresos del GNC mantuvieron una tendencia a la baja en 2016.....38</p> <p>2.4.3 Los gastos del GNC se mantuvieron al alza en 2016.....42</p> <p>2.4.4 El financiamiento del déficit del GNC en 2016.....54</p> <p><b>III. Balances fiscales sectoriales.....57</b></p> <p>3.1 Seguridad Social.....57</p> <p>3.1.1 La institucionalidad del aseguramiento en Colombia.....57</p> <p>3.1.2 Al cierre de 2016 el Sector Seguridad Social fue superavitario.....58</p> <p>3.1.3 Los ingresos de mayor participación en el sector proviniéron de la Nación...59</p> <p>3.1.4 Los gastos del sector son destinados principalmente para el pago de pensiones.....60</p>	<p>3.1.5 Retos del sistema de seguridad social.....61</p> <p>3.2 Gobiernos Centrales Territoriales.....66</p> <p>3.2.1 El balance fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales de déficit en 2015 a superavit en 2016.....66</p> <p>3.2.2 Los ingresos de los Gobiernos Centrales Territoriales en 2016.....67</p> <p>3.2.3 La menor inversión explica la disminución de los gastos de los Gobiernos Centrales Territoriales en 2016.....68</p> <p>3.2.4 El resultado fiscal de los departamentos fue positivo en 2016.....69</p> <p>3.2.5 El balance de las capitales pasó de negativo a positivo en el 2016.....72</p> <p>3.2.6 Los municipios no capitales registraron superavit en 2016.....75</p> <p>3.3 Sistema General de Regalías (SGR).....79</p> <p>3.4 Fondos.....80</p> <p>3.4.1 Fondo de Regalías del régimen anterior.....80</p> <p>3.4.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).....81</p> <p>3.4.3 Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC).....82</p> <p>3.4.4 Fondo Nacional del Café (FoNC).....83</p> <p>3.5 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN).....85</p> <p>3.5.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN en 2016.....86</p> <p>3.5.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN en 2016.....89</p> <p>3.6 Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT).....95</p> <p>3.7 Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET).....98</p> <p>3.8.1 Institucionalidad.....98</p> <p>3.8.2 Un balance fiscal negativo en 2016 para las ESET.....99</p> <p>3.8.3 Se mantiene el crecimiento de la cartera adeudada a las ESET.....101</p> <p>3.9 Banco de la República.....101</p> <p>3.10 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin).....106</p> <p><b>IV. Anexos.....109</b></p> <p>Anexo A Aspectos metodológicos.....111</p> <p>Cálculo del Balance Fiscal.....114</p> <p>Anexo B Cuadros.....117</p>
--	---

Situación de las Finanzas del Estado

Tabla de gráficos

Gráfico 1-1. Crecimiento economía colombiana (%).....	16
Gráfico 1-2. Crecimiento del PIB real por ramas de actividad económica.....	17
Gráfico 1-3. Precios internacionales del petróleo.....	19
Gráfico 1-4. Tasa Representativa del Mercado (TRM).....	20
Gráfico 1-5. Inflación total y sin alimentos.....	22
Gráfico 1-6. Tasa de intervención (%).....	23
Gráfico 1-7. Tasa de desempleo de la cartera bruta real y calidad (%).....	24
Gráfico 1-8. Tasa de desempleo (%).....	25
Gráfico 2-1. Resultado fiscal del Estado 2009-2015.....	30
Gráfico 2-2. Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	33
Gráfico 2-3. Otros mecanismos de financiación del GNC.....	35
Gráfico 3-1. Balances Fiscales Gubernamentales.....	66
Gráfico 3-2. Gobiernos Centrales Territoriales – Ingresos.....	68
Gráfico 3-3. Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	68
Gráfico 3-4. Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	68
Gráfico 3-5. Departamentos – Ingresos.....	70
Gráfico 3-6. Departamentos – Balance Fiscal 2016.....	72
Gráfico 3-7. Municipios Capitales – Ingresos.....	73
Gráfico 3-8. Municipios capitales – Gastos.....	74
Gráfico 3-9. Municipios No Capitales – Balance Fiscal.....	75
Gráfico 3-10. Municipios No Capitales – Gastos.....	77
Gráfico 3-11. Municipios No Capitales – Principales Superavitarios 2016.....	78
Gráfico 3-12. Municipios No Capitales – Principales Deficitarios 2016.....	79
Gráfico 3-13. Colombia - Producción café.....	84
Gráfico 3-14. Colombia - Producción café.....	84
Gráfico 3-15. Establecimientos Públicos Nacionales – Ingresos.....	88
Gráfico 3-16. Establecimientos Públicos Nacionales – Gastos.....	90
Gráfico 3-17. Establecimientos Públicos Nacionales – Gastos.....	90
Gráfico 3-18. Utilidades del Banco de la República.....	102
Gráfico 3-19. Tasa de interés LIBOR (%).....	102
Gráfico 3-20. Rendimiento del portafolio de inversiones.....	103

Tabla de cuadros

Cuadro 1-1. Balance oferta y demanda de petróleo.....	19
Cuadro 1-2. Actualización principales supuestos macroeconómicos 2016.....	26
Cuadro 1-3. Principales supuestos fiscales, 2016.....	27

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-1. Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC).....	31
Cuadro 2-2. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central.....	38
Cuadro 2-3. Ingresos tributarios del GNC.....	40
Cuadro 2-4. Ingresos de capital.....	41
Cuadro 2-5. Gastos del Gobierno Nacional Central.....	42
Cuadro 2-6. Ingresos del Gobierno Nacional Central.....	44
Cuadro 2-7. Transferencias corrientes del GNC.....	45
Cuadro 2-8. Sistema General de Participaciones 2013-2016.....	46
Cuadro 2-9. Transferencias a pensiones.....	47
Cuadro 2-10. Transferencias para salud (no SGP).....	47
Cuadro 2-11. Afiliados Fosyga.....	48
Cuadro 2-12. Inversión en el GNC.....	49
Cuadro 2-13. Ejecución de la inversión en el sector de transportes de transporte.....	50
Cuadro 2-14. Inversión en el Sector Agropecuario.....	52
Cuadro 2-15. Inversión en vivienda.....	53
Cuadro 2-16. Pago de intereses.....	54
Cuadro 2-17. Financiamiento del GNC.....	55

Tabla 3-1 Composición Institucional Seguridad Social..... 58

Cuadro 3-1. Resultado fiscal Seguridad Social.....	58
Cuadro 3-2. Sistema de Regalías.....	80
Cuadro 3-3. Balance Fondos Regalías Régimen Anterior.....	81
Cuadro 3-4. Fondo de Ahorro y Estabilización.....	82
Cuadro 3-5. Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles.....	82
Cuadro 3-6. FoNC: Balance fiscal.....	83
Cuadro 3-7. Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales ejecución por obligaciones.....	86
Cuadro 3-8. Establecimientos Públicos Nacionales: Ingresos.....	91
Cuadro 3-9. Establecimientos Públicos Nacionales: Gastos.....	91
Cuadro 3-10. Balance Financiero Establecimientos Territoriales - (por obligaciones).....	94
Cuadro 3-11. Balance Financiero 2016 por Compromisos.....	95
Cuadro 3-12. Balance Financiero Empresas Nacionales Compromisos.....	96
Cuadro 3-13. Balance Financiero Empresas Territoriales.....	97
Cuadro 3-14. Resultados fiscal ESET.....	100
Cuadro 3-15. Banco de la República – Estado de resultados.....	105
Cuadro 3-16. Balance cuasifiscal de Fogafin.....	106

Anexos

Cuadro 1. Anexo A. Número de entidades incluidas en el Informe.....	112
Cuadro 2. Anexo A. Diferencias metodológicas cálculos déficit presupuestal y fiscal.....	116
Cuadro 1. Anexo B. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal.....	119
Cuadro 2. Anexo B. Departamentos - Balance Fiscal.....	122
Cuadro 3. Anexo B. Municipios Capitales - Balance Fiscal.....	124
Cuadro 4. Anexo B. Municipios No Capitales - Balance Fiscal.....	126

Contraloría General de la República

9

Situación de las Finanzas del Estado

288 / 289

Tabla de gráficos

Gráfico 1-1. Crecimiento economía colombiana (%).....	16
Gráfico 1-2. Crecimiento del PIB real por ramas de actividad económica.....	17
Gráfico 1-3. Precios internacionales del petróleo.....	19
Gráfico 1-4. Tasa Representativa del Mercado (TRM).....	20
Gráfico 1-5. Inflación total y sin alimentos.....	22
Gráfico 1-6. Tasa de intervención (%).....	23
Gráfico 1-7. Tasa de desempleo de la cartera bruta real y calidad (%).....	24
Gráfico 1-8. Tasa de desempleo (%).....	25
Gráfico 2-1. Resultado fiscal del Estado 2009-2015.....	30
Gráfico 2-2. Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	33
Gráfico 2-3. Otros mecanismos de financiación del GNC.....	35
Gráfico 3-1. Balances Fiscales Gubernamentales.....	66
Gráfico 3-2. Gobiernos Centrales Territoriales – Ingresos.....	68
Gráfico 3-3. Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	68
Gráfico 3-4. Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	68
Gráfico 3-5. Departamentos – Ingresos.....	70
Gráfico 3-6. Departamentos – Balance Fiscal 2016.....	72
Gráfico 3-7. Municipios Capitales – Ingresos.....	73
Gráfico 3-8. Municipios capitales – Gastos.....	74
Gráfico 3-9. Municipios No Capitales – Balance Fiscal.....	75
Gráfico 3-10. Municipios No Capitales – Gastos.....	77
Gráfico 3-11. Municipios No Capitales – Principales Superavitarios 2016.....	78
Gráfico 3-12. Municipios No Capitales – Principales Deficitarios 2016.....	79
Gráfico 3-13. Colombia - Producción café.....	84
Gráfico 3-14. Colombia - Producción café.....	84
Gráfico 3-15. Establecimientos Públicos Nacionales – Ingresos.....	88
Gráfico 3-16. Establecimientos Públicos Nacionales – Gastos.....	90
Gráfico 3-17. Establecimientos Públicos Nacionales – Gastos.....	90
Gráfico 3-18. Utilidades del Banco de la República.....	102
Gráfico 3-19. Tasa de interés LIBOR (%).....	102
Gráfico 3-20. Rendimiento del portafolio de inversiones.....	103

Tabla de cuadros

Cuadro 1-1. Balance oferta y demanda de petróleo.....	19
Cuadro 1-2. Actualización principales supuestos macroeconómicos 2016.....	26
Cuadro 1-3. Principales supuestos fiscales, 2016.....	27

Contraloría General de la República

7



Sienerción de las Finanzas del Estado

### Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional (artículo 268, numeral 1) y legal (artículo 41 de la Ley 42 de 1993), presenta al Congreso de la República y al Presidente de la República, el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2016, en el cual se hace un análisis de los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas.

La situación de las finanzas del Estado durante 2016 estuvo marcada por los vaivenes del entorno internacional. Particularmente, se mantuvo la tendencia en la reducción de los precios del petróleo que afectó las finanzas públicas, a través de menores impuestos, distribución de utilidades y liquidación de regalías. Por otra parte, y como reflejo de lo anterior, se siguió en la senda de la devaluación del peso que se trasladó en un mayor servicio y saldo de la deuda pública.

Otro factor determinante del comportamiento de las finanzas públicas fue el menor dinamismo de los recaudos tributarios.

En este contexto, el balance del Sector Público Consolidado colombiano durante 2016 arrojó un déficit equivalente a 3,2% del PIB, menor al 3,5% del PIB presentado en 2015. Este resultado estuvo determinado, fundamentalmente, por el balance del PIB, mientras que el Sector Financiero, compuesto por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), contribuyó con un monto cercano al equilibrio y equivalente a 0,01% del PIB.

El balance del SPNF se descompone en un déficit del GNC de 4,0% del PIB y en un balance fiscal positivo de 0,8% del PIB, en el neto de los demás sectores y empresas que integran el resultado. En ese agregado presentaron superávit los sectores contrasubvencionales, las empresas de servicios públicos y los establecimientos públicos nacionales. Por su parte, presentaron déficit las empresas financieras y algunos fondos relacionados con el sector de hidrocarburos y minas.

En el caso del GNC el déficit presentado en 2016 fue mayor en 1 punto porcentual frente al de 2015 producto de un menor crecimiento de los ingresos, especialmente los de capital por contraste con unos gastos crecientes. Dada la debilidad de los ingresos, el déficit del GNC se vio agravado por el menor crecimiento de los gastos que superó los graves problemas estructurales del sistema tributario nacional. Sin embargo, de acuerdo con lo aprobado, la reforma apuntó más a un incremento en el corto plazo del recaudo que a los objetivos inicialmente anunciados. El incremento del IVA, la reducción de la tarifa de renta a las empresas y la creación de nuevos tributos, como al carbono, comenzaron a tener efectos en el re-

290  
291

Sienerción de las Finanzas del Estado

caudo tributario en 2017. Hasta lo observado en 2016 la debilidad de la estructura impositiva se tradujo, como veremos más adelante, en una menor participación del recaudo comparado con el PIB lo que presiona por nuevas reformas tributarias en un escenario de posconflicto.

Por contraste, el mejor comportamiento de las finanzas territoriales se debió principalmente al ciclo político regional, donde 2016 fue el primer año de gobierno en el cual se elaboraron los planes de desarrollo, lo que demoró la ejecución presupuestal, principalmente en inversión. Los ingresos de los gobiernos locales y regionales se vieron afectados por las transferencias, particularmente las provenientes de las regalías, dado el impacto de los precios del petróleo en el valor de su producción. Estas entidades siguieron mostrando una gran dependencia para financiar sus planes de inversión, de las transferencias del nivel central (SGR), así como de los recursos del SGR.

El sector de la seguridad social mostró en 2016 un resultado superavitario, mayor al de la vigencia anterior, generado en el subsector de pensiones generado por el aumento de las afiliaciones al régimen de prima media de personas trasladadas desde fondos privados.

Los establecimientos públicos nacionales mostraron un superávit para la vigencia 2016, prácticamente igual al registrado en 2015, explicado por el comportamiento dinámico de los ingresos, especialmente en aportes parafiscales e ingresos de capital. En los gastos totales se observó un incremento en la inversión y las transferencias.

En el caso del SGR, aunque se observó un superávit en la vigencia, éste resultó ser inferior al de 2015, en virtud del menor crecimiento de los ingresos de regalías, esto como resultado de la caída en el valor de la producción de hidrocarburos.

Por su parte, las empresas financieras territoriales presentaron, aun cuando en menor grado que en 2015, un balance deficitario que se explicó, por una parte, en el comportamiento de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) dados los problemas de liquidez enfrentados fundamentalmente por la cartera morosa; y de otra parte, a que algunas empresas nacionales, como la Refinería de Cartagena (Reficar), entraron a operar de manera definitiva en 2016, contribuyendo al buen comportamiento de los ingresos y a mejorar la posición fiscal respecto al año inmediatamente anterior.

Para el caso del Sector Financiero, se destaca que después de varios años de generar pérdidas que debieron ser asumidas por el presupuesto nacional, el Banco de la República presentó un superávit como resultado de tasas de interés externas e internas elevadas, los mayores saldos de TES y la suspensión de compras de divisas en el mercado cambiario.

10

Contraloría General de la República

9

Contraloría General de la República

292

Los retos fiscales enfrentados por las autoridades económicas durante 2016 siguen presentes en 2017, dado que los precios del petróleo no se han recuperado, la tasa de cambio sigue siendo volátil y el crecimiento económico no parece despegar a pesar de los anuncios del Gobierno Nacional. Esta combinación de factores ha llevado al Estado a revisar el Plan Financiero y el Plan de Inversión Pública. El Plan Plazo (MFMP 2017) y en el Plan Financiero, al pasar de una proyección de déficit del GNC para 2017 de 3,3% a 3,6% del PIB, con consecuencias sobre los niveles de endeudamiento interno y externo.

En este contexto, se hace necesario el establecimiento de una política fiscal que busque generar sistemáticamente finanzas públicas sostenibles, con crecimiento económico y reducción de la deuda pública. A su vez se espera que la comisión de gastos públicos\* de la Presidencia del Gobierno Nacional las adopte, las recomendaciones necesarias para fortalecer la eficiencia y eficacia del gasto y, de esta manera, dirigirlo a producir impactos en materia de bienestar y crecimiento.

La CGR estima necesario el diseño de una estrategia de política económica de largo plazo que busque un cambio en la estructura productiva mediante un modelo que permita el desarrollo de los sectores productivos del país, en particular del sector agrícola y manufacturero y, en general, diversifique el aparato productivo. Todo ello indudablemente contribuirá al fortalecimiento de las finanzas nacionales y territoriales, reducir el déficit fiscal y garantizar una deuda pública sostenible.

\*Comisión ad honorem creada por Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria estructural) para que realice el estudio integral del gasto público y de la inversión pública en Colombia. Las conclusiones y recomendaciones las deberá entregar a finalizar la vigencia 2017.

### Introducción

El informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2016, preparado por la Contraloría General de la República (CGR), se compone, además de la presentación inicial, de tres capítulos donde se examinan los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas y una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se presenta una visión global del entorno macroeconómico externo e interno y los efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal para los últimos años, en particular, para la vigencia 2016.

En el segundo capítulo se muestra el resultado del desempeño fiscal del Estado, tanto en los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC) como en el sector público no consolidado (SPNC), así como algunas estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

En este capítulo además se analiza el desempeño fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC), dado que es el componente más importante del SPC, tanto en términos de recursos como de déficit. En las secciones de este acápite se presenta el resultado del GNC en los últimos años, así como los ingresos desde una perspectiva de mediano plazo para determinar su evolución y los recursos que serán transferencias y la ejecución de la inversión. Adicionalmente, se incluye el detalle del financiamiento que realizó el GNC durante 2016 con el fin de cubrir los recursos del déficit fiscal.

En el tercer capítulo se analizan en detalle los balances fiscales de los restantes sectores y/o entidades que componen el SPC mostrando el comportamiento de los ingresos, gastos y el financiamiento.

Finalmente, el informe contiene una sección especial de anexos, en la cual se presentan los elementos metodológicos del informe y las estadísticas fiscales.

La metodología utilizada en este informe para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del SPC se basa en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y corresponde a una redefinición de la información de ejecución fiscal (estatal) con el fin de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento y los que no.

El cálculo del balance fiscal se realiza utilizando los lineamientos sugeridos por este organismo, conforme a los cuales las principales transacciones de los gobiernos se clasifican en:

292  
298

Simulación de las Finanzas del Estado

### I. Entorno macroeconómico externo e interno y su influencia en el resultado fiscal de 2016

La Contraloría General de la República (CGR), al analizar la situación fiscal del Estado en 2016 cumple con el mandato constitucional y legal de certificar el balance fiscal del Sector Público Consolidado, e informa y explica al Congreso de la República y la ciudadanía en general cómo los elementos de entorno interno y externo de la economía influenciaron los resultados del sector público colombiano en el desarrollo de sus funciones fundamentales.

En Colombia, como en otros países, el resultado de las finanzas públicas tiene un vínculo muy estrecho con la actividad económica, la producción de bienes y servicios genera el soporte de sus ingresos básicos: los impuestos. Además, el mismo sector público contribuye al crecimiento económico por medio del gasto, principalmente a través de sus inversiones.

Desde finales de 2014 la caída de los precios internacionales del petróleo generó efectos que se reflejaron de un lado, en la pérdida de dinámica de la actividad económica y del otro, en el menor pago de impuestos y de la caída en los ingresos de capital vía dividendos. En los gobiernos territoriales también se presentó una reducción de los ingresos explicada por la caída de las regalías minero energéticas.

La persistencia del shock petrolero en 2016, en combinación con la pérdida de dinámica de la demanda interna, se tradujo en una baja tasa de crecimiento de los precios y devaluación. En general, estos resultados económicos y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas explicaron el desbalance de las finanzas públicas consolidadas en 2016, en particular, del Gobierno Nacional Central.

#### 1.1 Crecimiento en 2016: el más bajo de los últimos años

Colombia presentó en 2016 un crecimiento económico de 2%, el más bajo de los últimos años. El menor aporte al crecimiento económico lo generó el sector minero energético (principalmente hidrocarburos) la débil recuperación de la demanda mundial y el comportamiento de otras variables que afectaron la demanda interna, como el aumento de las tasas de interés, que redujeron el consumo y la inversión.

Contraloría General de la República 15

Simulación de las Finanzas del Estado

- Ingreso total: incluye todas las entradas de recursos de las entidades públicas, exceptuando los recursos de crédito considerados como financiamiento. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital.
- Gasto total y préstamo neto: tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).
- Resultado o balance fiscal (déficit o superávit): el balance correspondiente a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento<sup>1</sup>. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.

El primer cálculo es la diferencia entre ingresos y gastos que se denomina "por encima de la línea", luego se analiza el financiamiento, es decir cómo se financia el déficit, lo cual se conoce como "por debajo de la línea".

- Financiamiento: incluye las transacciones en efectivo y depósitos del Gobierno, los desembolsos y amortizaciones de crédito externo e interno, así como los cambios en los activos y pasivos financieros con fines de liquidez. En caso de déficit muestra las fuentes netas de financiamiento utilizadas y en caso de superávit la acumulación neta de activos financieros.

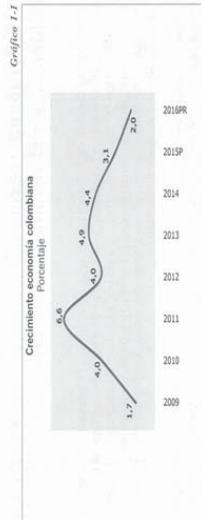
1. Desembolsos, amortizaciones de crédito y movimiento neto de activos financieros, entre otros.

1-4

Contraloría General de la República



Situación de las Finanzas del Estado



Fuente: DANE.

Con la abrupta caída de los precios del petróleo desde mediados de 2014, materializada en una desaceleración del ritmo de crecimiento económico durante 2015 y 2016, quedó al descubierto la vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico del país, que unido al aumento de la tasa de interés por parte de la autoridad monetaria, tendió a anclar las expectativas de inflación, limitó la dinámica del consumo y la inversión.

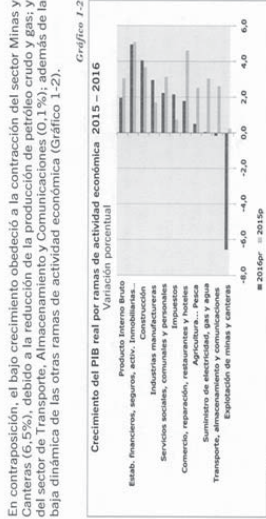
Finalmente, aun cuando al final de la vigencia se haya registrado un mayor déficit, el gasto público en 2016, en términos reales, por la restricción impuesta por la caída de la renta petrolera, fue menos dinámico que en los últimos años y en ese sentido contribuyó en menor medida a impulsar la demanda agregada.

**1.1.1 El crecimiento de 2016 se basó principalmente en el sector financiero**

El crecimiento de la economía colombiana durante 2016 se soportó principalmente en el buen resultado del sector financiero, asociado a la actividad de intermediación y su mayor participación dentro de la economía; y el de la industria manufacturera, por el efecto positivo del incremento en la producción de la Refinería de Cartagena (Reficar). Es importante precisar que de no contabilizar la refinación del petróleo en la actividad manufacturera, el crecimiento de la industria apenas habría sido de 0,5%.

De esta manera, gracias a la variación presentada en los sectores Financieros (5% anual), la Construcción (4,1%) y la Industria (3%), se salvó el crecimiento total de la economía, pues estos comportamientos explicaron cerca del 83% del crecimiento de 2016.

Situación de las Finanzas del Estado



Fuente: DANE.

**1.1.2 El consumo perdió fuerza y la inversión disminuyó en términos reales durante 2016**

Desde el punto de vista del gasto<sup>2</sup>, la desaceleración de la economía en 2016 se manifestó en una menor dinámica de la demanda interna, con una variación de solo 0,5% respecto al año anterior, debido a la caída de la inversión en 4,5%. Como resultado, volvió a disminuir el consumo interno, lo que se reflejó en la caída del producto interno bruto en 2016, además el crecimiento de 2% en el consumo total fue uno de los más bajos de los últimos años.

La menor inversión se asoció a los efectos de la caída de los precios de los commodities, principalmente el petróleo, y la pérdida de dinámica del consumo generada por el encarecimiento del crédito para los hogares y las empresas a través del aumento de las tasas de interés.

El aporte negativo del comercio exterior neto recibido por la economía durante de los últimos años se redujo en 2016, debido a la contracción de las importaciones (6,2%) y a la baja dinámica de las exportaciones que continuaron contrayéndose debido al shock petrolero, registrando para ese mismo año una variación de -0,9%.

<sup>2</sup> También denominada demanda agregada, que es la suma de la demanda interna (consumo e inversión) y comercio exterior neto (exportaciones menos importaciones).



Situación de las Finanzas del Estado

Las exportaciones dirigidas hacia los países emergentes y en vía de desarrollo fueron las que más se resintieron, principalmente las dirigidas a países latinoamericanos, que durante este año tuvieron bajos crecimientos o atravesaron crisis como Brasil y Argentina<sup>3</sup>.

Así mismo, las ventas externas a los países europeos se redujeron durante 2016 como consecuencia del bajo dinamismo de sus economías. No obstante, como un buen augurio y reflejo de la recuperación de la economía estadounidense, las exportaciones hacia ese país dejaron de reducirse y registraron un leve crecimiento de 0,2%, así como las dirigidas a Japón que aumentaron 2,5% en la vigencia analizada.

En síntesis, el resultado agregado de la economía mostró un bajo crecimiento asociado a la reducción casi generalizada en la dinámica de la mayoría de ramas de actividad. Este comportamiento se reflejó en un menor ingreso nacional y que se plasmó en las finanzas públicas al afectar el recaudo tributario del GNC, las regalías para los gobiernos locales, además de efectos indirectos a otros sectores públicos que se analizarán en capítulos posteriores.

**1.2 En 2016 el precio del petróleo continuó a la baja aun cuando la OPEP acordó fortalecerlo a finales de año**

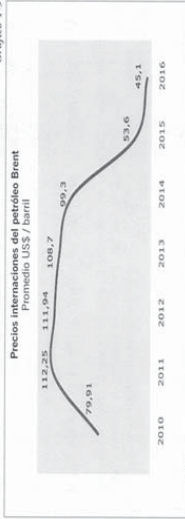
La cotización promedio para la referencia Brent<sup>4</sup> disminuyó 15,9% durante 2016, al pasar de USD 53,6 por barril en 2015 a USD 45,1 en 2016. El mercado del petróleo se debilitó en 2016, por lo que la variación de los precios fue menos pronunciada en comparación con lo mostrado en la vigencia inmediatamente anterior (Gráfico 1-3).

3. De acuerdo con La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Argentina tuvo un crecimiento negativo del 2% y Brasil del 3,6% durante 2016.

4. En los últimos años, la canasta de crudos colombianos en promedio ha tenido un diferencial negativo, que ha oscilado entre los US\$10 y US\$9 por barril, con el referente Brent.

Situación de las Finanzas del Estado

Gráfico 1-3



Los fundamentales de este mercado se han equilibrado gradualmente en la medida en que el exceso de oferta se redujo con respecto a la demanda mundial de crudo. Mientras que en 2015 se dio una sobreoferta de 2,1 millones de barriles diarios (mbd), para 2016 esta disminuyó a 1,2 mbd (Cuadro 1-1).

Cuadro 1-1

Concepto	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015	Variación
(A) Demanda mundial de petróleo	91,4	93,2	94,4	1,8%	1,3%	
Oferta no OPEC	65,7	67,9	67,1	3,9%	-1,2%	
Oferta OPEC	26,7	27,4	28,5	2,0%	3,0%	
(B) Oferta mundial de petróleo	92,4	95,3	95,7	3,1%	0,4%	
Diferencial (A-B)	0,8	2,1	1,2	127,0%	-41,9%	

Fuente: OPEC, monthly oil market report.

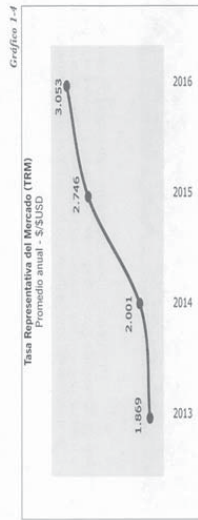
Esta situación, en medio de un mercado muy volátil, se presentó por la reducción en la oferta de crudo no OPEP y por la disminución de la producción de crudos de EE.UU., que pasó de 14,0 mbd en 2015 a 13,6 mbd en 2016; además de la menor producción en América Latina, donde se destacaron las declinaciones en producción de Brasil y Colombia.

5. OPEC Monthly Oil Market Report - February 2017.

Así mismo, y a pesar del alto nivel de inventarios de petróleo crudo, su ritmo de acumulación se desaceleró. Mientras que en 2015 aumentaron en 2,2 mbd, en 2016 fue de 1,1 mbd.

1.3 El bajo precio del petróleo presionó al alza la tasa de cambio

La tendencia reciente del dólar en Colombia ha estado ligada al comportamiento los precios del petróleo. Durante 2016 el tipo de cambio (pesos por dólar) registró un proceso de devaluación nominal de 11%, al pasar de un promedio de \$2.746 en 2015 a \$3.053 en 2016 (Gráfico 1-4).



No obstante, para diciembre de 2016, como reflejo de los resultados de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y el repunte del precio del crudo, se presentó una ligera revaluación del peso respecto al dólar de 4,7%.

El mayor efecto de la tasa de cambio sobre las finanzas públicas se presentó en el pago de intereses de los bonos y en las amortizaciones y pagos de intereses que se han visto afectados por este fenómeno.

La Contraloría General de la República (CGR) analiza con mayor detalle los efectos de la tasa de cambio en los recursos de financiamiento del sector público en su informe sobre la Situación de la Deuda Pública 2016.

1.4 La caída en las importaciones suavizó el déficit externo en 2016

En los últimos años, el ahorro externo se ha dirigido principalmente a cubrir el desahorro neto público, más conocido como déficit fiscal, generado principalmente por el efecto negativo de las bajas cotizaciones del petróleo en los ingresos del sector público. En 2015, el ahorro externo representó el 15% del PIB y el corriente de 6,4% del PIB, con lo cual, dadas las definiciones propias de la contabilidad macroeconómica, el 48% del ahorro externo se destinó a cubrir el desbalance público y 52% el privado.

Los resultados de 2016, con un déficit público consolidado de 3,2% del PIB y de la cuenta corriente de 4,4%, indican, de un lado, que el desbalance público aumentó en 1 punto porcentual y de otro, que el déficit en el corriente externo también se redujo, reflejando que la situación del ahorro externo en el mundo, aunque siguió siendo en neto negativa, mejoró y requirió de menor ahorro externo para cubrir los faltantes, tanto del sector público como del sector privado.

El resultado en la cuenta corriente durante 2016 se explicó por la reducción del déficit en la balanza comercial en USD 3.709 millones, al pasar de USD 13.970 millones en 2015 a USD 10.261 millones en 2016, causada principalmente por el aumento de las exportaciones en 17,3% y la disminución de las importaciones de 1,4%. La reducción de las rentas factoriales de 1,1%. Este último ítem asociado a un aumento de los ingresos por rendimientos de inversiones y la caída de los egresos asociados a menores rentas y dividendos girados por las empresas.

Así mismo, dicho resultado se vio favorecido por un aumento de 7,6% en las transferencias en bienes, al pasar de USD 5.251 millones en 2015 a USD 5.649 millones en 2016, principalmente por el aumento de 4,8% en los ingresos por remesas de trabajadores.

El desbalance mencionado de la cuenta corriente se cubrió con el neto de activos y pasivos financieros registrados en la cuenta financiera de la balanza de pagos, entre los cuales se destacó durante 2016 el aumento del 15,9% en la inversión extranjera directa que llegó a USD 13.593 millones, gracias a los aportes de capital extranjero en el sector público por USD 27,4 millones y en el sector privado por USD 13,5 millones. Fundamentalmente por los recursos de la venta de Esgen. Esta situación permitió compensar la caída neta de la inversión en 1,3% en el resto de sectores, que bajó de USD 11.458 millones en 2015 a USD 9.963 millones en 2016.

De igual manera ingresaron USD 8.906 millones a través de inversión de portafolio, de los cuales el 80% correspondió a la colocación de bonos públicos en el mercado internacional (USD 1.910 millones) y venta de TES en el mercado local a no

Situación de las Finanzas del Estado

residentes (USD 5.205 millones). El resto de recursos de portafolio correspondió al sector privado. A través de préstamos y otros créditos externos el sector público obtuvo \$3.040 millones, mientras que el sector privado en neto pagó \$1.431 millones, con lo cual, a través de este rubro, entraron en neto al país \$1.609 millones.

En síntesis, el déficit de la cuenta corriente durante 2016 se financió, en gran medida, con inversión extranjera directa, que se considera una fuente importante de financiamiento, más que si ello se basara en una mayor proporción en recursos de crédito público o privado.

1.5 Aunque la inflación se redujo en 2016 no se cumplió la meta

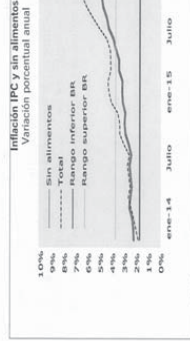
A fines de 2016 la inflación se ubicó en 5,75%, cifra que resultó ser inferior a la registrada en 2015 (6,77%). Sin embargo, a lo largo del año el índice de Precios al Consumidor (IPC) mostró un comportamiento volátil, al alcanzar niveles que no se habían visto desde el primer semestre de 2016 la volatilidad se redujo, aunque, no obstante, a partir de agosto se volvió a registrar un caso de reducción que resultó insuficiente para retornar al rango establecido por el Banco de la República (2% a 4%).

Esta mayor dinámica en el IPC en la primera mitad de 2016 se originó en dos factores: de un lado, el fenómeno climático de El Niño que incrementó el precio del grupo de alimentos, cuyo crecimiento anual alcanzó el 7,22% y un máximo de 15,7% en julio (Gráfico 1-5). De otro lado, la devaluación del peso frente al dólar encareció los bienes importados, especialmente los bienes transables. Estos factores se fueron diluyendo en el segundo semestre y contribuyeron a la estabilización de la inflación, ayudados por una política monetaria contractiva.

\* El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base. El índice de precios al consumidor (IPC) sin alimentos es el mismo índice anterior excluyendo de la canasta de bienes los artículos de consumo alimenticio tanto de origen agropecuario como industrial.

Situación de las Finanzas del Estado

Gráfico 1-5

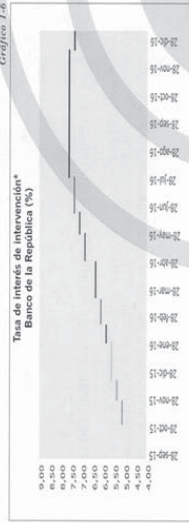


Fuente: DANE.

1.6 La política monetaria contractionista aumentó las tasas de interés

En general, 2016 se caracterizó por una política monetaria contractiva por parte del Banco de la República, como consecuencia de la necesidad de reducir las presiones inflacionarias. El principal mecanismo de intervención de política monetaria usado por el Banco de la República para afectar la cantidad de dinero desde septiembre de 2015, fue el aumento de la tasa de intervención (Tabla comparativa Gráfico 1-6), con un incremento de 325 pb. En la reunión de diciembre de 2016 la Junta Directiva del Banco de la República tomó la decisión de reducir la tasa a 7,5%.

Gráfico 1-6

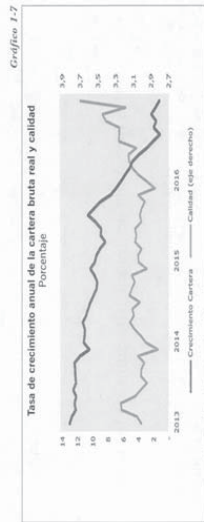


Fuente: Banco de la República

\* Es el principal mecanismo de intervención de política monetaria usado por el Banco de la República para afectar la cantidad de dinero que los bancos o la tasa de interés, más que por medio de cambios en el monto de las subvenciones.

Situación de las Finanzas del Estado

Este reciente inicio del proceso de expansión monetaria coincidió con el bajo ritmo de crecimiento de la cartera del sistema financiero y el deterioro de los indicadores de calidad de la misma. La variación real anual de la cartera bruta total del sistema financiero colombiano en 2016 fue de 1,8%, mientras que en agosto de 2015 creció al 0,7%. De otra parte, el indicador de calidad de cartera (definida como el promedio de la cartera vencida y la cartera total) se incrementó de 2,9% a 3,2% (Gráfico 1-7).



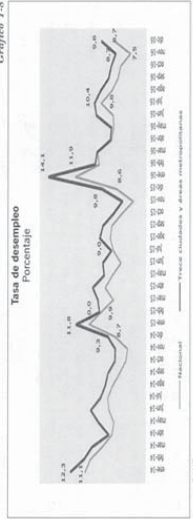
En síntesis, 2016 se caracterizó por una política monetaria contractiva en un escenario de exacerbación de la inflación por choques de oferta, reducción del crédito bancario y asomos de pérdida de calidad de la cartera. La respuesta de la autoridad monetaria consistió en elevar, durante casi toda la vigencia, la tasa de interés de referencia, iniciando un proceso de expansión de la política monetaria en diciembre de 2016 para evitar una mayor desaceleración económica.

**1.7 La tasa de desempleo se mantuvo y la informalidad no cedió**

La tasa de desempleo promedio se incrementó de 8,9% en 2015 a 9,2% en 2016. En las 13 principales ciudades el desempleo se ubicó en un nivel mayor al nacional (9,8%) manteniendo el mismo nivel del año anterior, mientras que el promedio se ubicó alrededor del 10% (Gráfico 1-8).

Situación de las Finanzas del Estado

Gráfico 1-8



La persistencia de la tasa de desempleo en 2016 se debió a una caída de la tasa de la tasa de ocupación, pese a la reducción de la oferta de trabajo medida a través de la tasa global de participación. En otras palabras, la demanda de trabajo en 2016 se redujo frente a la oferta.

Estas condiciones mantuvieron la tasa de desempleo cerca del 10% y repercutieron en la desaceleración del consumo de los hogares y el menor crecimiento económico observado durante el 2016.

Durante 2016 la tasa de empleo informal mostró un comportamiento estable al pasar de 48,5% frente al 48,5% en 2015, que se asoció con un aumento de los trabajadores por cuenta propia, en especial en las zonas rurales. Los trabajadores asociados al empleo formal, si bien crecieron, no lo hicieron al mismo ritmo que los trabajadores cuenta propia, lo que se reflejó en la tasa de empleo formal, que pasó del 51,5% en 2015 al 51,3% al cierre de 2016.

La persistencia del desempleo y la informalidad en 2016 impactaron las finanzas del gobierno con una desaceleración del consumo de los hogares, que podría explicar la reducción del gasto público en inversión. La informalidad tiende a presionar el gasto público destinado a pensiones y programas sociales diseñados para mitigar los niveles de pobreza.

6. La tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

7. La tasa global de participación es la relación porcentual entre las personas que trabajan o están buscando empleo y la población en edad de trabajar (12 años en la parte urbana y 10 años en la parte rural).



Ministerio de las Finanzas del Estado

**1.8 A raíz de los cambios de las principales variables se ajustaron los supuestos macroeconómicos y fiscales**

La proyección macroeconómica y fiscal que el Gobierno estimaba para 2016 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de junio de 2015<sup>8</sup> se ajustó a la baja en el MFMP de junio de 2016, debido a que las tendencias y los resultados registrados mostraban que las metas iniciales eran muy difíciles de alcanzar.

En los cambios de los supuestos macroeconómicos para 2016 se destacó la baja en la meta de crecimiento real de la economía del 3,8% considerado en el MFMP-2015 al 3% en el MFMP-2016, aunque al final el crecimiento observado fue de 2%. A pesar de esta caída en la meta de crecimiento real de la economía, y por la situación de aumento de precios, la meta de crecimiento nominal estuvo muy cerca de la trazada inicialmente en el MFMP de 2015, debido a los niveles de inflación presentados (Cuadro 1-2).

Cuadro 1.2

**Actualización principales supuestos macroeconómicos 2016**

	MFMP-2015	MFMP-2016	Observado
PIB (crecimiento real %)	3,8	3,0	2,0
Inflación %	3,0	6,5	5,8
PIB nominal (\$ Billones)	892.692	849.300	862.627
PIB (promedio período)	2.667	3.150	3.053
PIB (promedio anual %)	2,6	3,1	2,9
Balance cuenta corriente (%PIB)	-5,1	-4,0	-4,4
Canasta colombiana (Promedio, US\$/can)	70,0	30,0	n.d.

\* El servicio de la deuda se programó con una tasa de cambio \$2.700.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y Banco de la República

Así mismo, y con referencia a la menor actividad de la economía, se dio una importante revisión a la meta de crecimiento del producto interno bruto, que pasó de 1,7% a 0,1%. Este resultado permitió un balance de la cuenta corriente mejor del esperado en los dos marcos fiscales referenciados.

Finalmente, la baja en el precio del petróleo también influyó en el desfase de la meta de la tasa de cambio nominal promedio por dólar, ya que en el MFMP de 2015 se estimaba en \$2.502 por dólar y finalmente se observó una de \$3.053 por dólar.

8. Perspectiva que hace parte del sistema presupuestal y del proyecto de Ley del presupuesto, en este caso para el de 2016.

Ministerio de las Finanzas del Estado

En línea con los ajustes anteriores, el Gobierno modificó las metas fiscales para 2016, en las que el balance fiscal del Sector Público Consolidado<sup>9</sup> (SPC) mejoró en 0,1% de PIB, al pasar de un déficit de 2,4% del PIB en el MFMP 2015 a 2,3% del PIB en el MFMP-2016.

Ello se explicó principalmente por los mejores resultados esperados en las finanzas del sector descentralizado, debido a que no se había considerado en el MFMP-2015 el resultado de las empresas del nivel nacional, en el cual el Gobierno incluyó \$5,8 billones del saldo de la Cuenta Especial del FONDES, este fondo contiene principalmente los recursos de la enajenación de ISAGEN, con el objetivo de financiar las obras de infraestructura del país.

Por el contrario, la meta balance del Gobierno Nacional Central (GNC), componente más importante del SPC, se deterioró y, por tanto, su déficit aumentó de 3,6% del PIB a 3,9% del PIB para 2016, reflejando los efectos del shock petrolero en sus finanzas (Cuadro 1-3).

Cuadro 1.3

**Principales supuestos fiscales, 2016**

	MFMP (2015) MMS	MFMP (2016) MMS	MFMP (2016) % PIB	MFMP (2016) % PIB
<b>Balance por Proyecto (deficit (-) superavit (+))</b>				
1. Sector Público No Financiero	(21.119)	(21.949)	-2,4	-2,6
Gobierno Nacional Central	(30.995)	(33.319)	-3,6	-3,9
Sector Descentralizado	9.877	11.370	1,1	1,3
2. Sector Público Financiero	(1.000)	(1.000)	0,1	0,1
3. Balance del Banco de la República	729	1.244	0,1	0,1
4. Diferencia estadística	-	-	0	0
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>(20.493)</b>	<b>(19.939)</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,3</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2015 y 2016.

Así las cosas, todos los elementos mencionados que explican el crecimiento económico tuvieron su efecto y se trasladaron al desempeño fiscal observado, tanto en el recaudo de sus rentas como en la política de gasto, tal y como se explican en los capítulos del Gobierno Nacional Central y el resto de sectores y componentes que hacen parte del consolidado del sector público colombiano.

9. Lo componen el sector público no financiero, el balance cuasifiscal del Banco de la República y el Balance cuasifiscal de Fogafin.

## II. La situación fiscal del Estado en 2016: balance consolidado

En este capítulo se expone el resultado de la situación de las finanzas del Estado para 2016, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, mostrando el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes. Se incluye en este capítulo el análisis detallado del Gobierno Nacional Central por la importancia que tiene en el agregado, tanto por el monto de los ingresos y gastos como por el tamaño del déficit.

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2016 arrojó un déficit consolidado que mejoró con respecto a las vigencias anteriores, aunque con resultados disímiles en los sectores que lo conforman. Mientras que el Gobierno Nacional Central presentó un deterioro en sus cuentas fiscales influenciado de manera determinante por los factores externos e internos mencionados anteriormente, como la disminución de los precios del petróleo, la desaceleración económica y la devaluación; otros sectores como los gobiernos centrales, territoriales y la Seguridad Social presentaron resultados superavitarios.

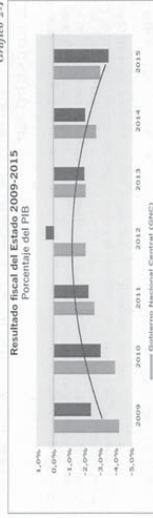
Aparte de los movimientos de las variables macroeconómicas que afectan el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, también se encuentran las operaciones de política económica que implementan las autoridades. Teniendo en cuenta estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado, la tendencia reciente del balance fiscal del Estado y el resultado para 2016.

### 2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2009-2015)

El déficit del Sector Público Consolidado, como proporción del PIB, siguió una tendencia decreciente entre 2009 y 2012, al pasar de un registro de -2,4% en 2009 a 0,5% en 2012 (Gráfico 2-1), jalado por el Gobierno Nacional Central que vio mejorar sus ingresos gracias a los favorables resultados económicos del período y las reformas adoptadas para fortalecer las fuentes de recursos.<sup>10</sup> Parte de los beneficios económicos se gastaron en el boom del sector de hidrocarburos, donde las empresas que pagan de impuesto de renta de \$7,2 billones en 2009 a \$12,4 billones en 2012.

10. En particular, la Ley 1430 de 2010 que simplificó el sistema tributario y los decretos que reformaron la estructura arancelaria (4114 y 4115 de 2010) y 492 y 911 de 2011).

Gráfico 2-1



Fuente: CGR, CSEFP, Cálculos DEM.

No obstante, a partir de 2013 la tendencia se revirtió y el déficit del GNC aumentó, así como también el resultado consolidado. Para 2014 y 2015 comenzó a tener efecto en el balance fiscal la reducción de los precios del petróleo y la desaceleración económica (Gráfico 2-1).

En el caso del GNC, el balance fiscal negativo que en 2009 se situó en 4,2% del PIB, presentó una mejoría importante al llegar a 2,02% en 2013, como consecuencia de la dinámica creciente de los ingresos corrientes, explicado por un mayor recaudo tributario y de los recursos de capital, y el resultado de los excedentes financieros de las empresas estatales como Ecopetrol. Sin embargo, para la vigencia 2015 la situación financiera del sector público cambió y se registró un déficit que alcanzó 3,5% del PIB, debido a la menor dinámica de los ingresos tributarios y a la disminución de las transferencias de utilidades de empresas estatales del sector petrolero.

### 2.2 El balance fiscal del Estado en 2016

El balance fiscal del Sector Público Consolidado<sup>11</sup> en 2016 fue deficitario en \$27,69 billones (3,2% del PIB), menor en 0,3 puntos porcentuales al presentado en 2015. Este resultado se produjo por la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) (-\$27,82 billones) y la parte pública financiera representada por el Banco de la República y Fogafin (\$0,13 billones) (Cuadro 2-1).

11. Los cálculos de la CGR se realizan con base en la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIIF) del Consolidador de Hacienda e Ingresos Públicos (CHIP) y la contable de las entidades, agregando los movimientos retroactivos del Fondo Mandato Internacional (FMI).

Cuadro 2-1

**Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC)  
2015 - 2016**

Nivel	Balance (Millones de Pesos)		% PIB	
	2015	2016	2015	2016
<b>1. Gobierno Central (GC)</b>	<b>-2114</b>	<b>-3164</b>	<b>-2.6</b>	<b>-3.7</b>
1.1 Gobierno Nacional Central	-2174	-3423	-3.0	-4.0
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	260	258	0.3	0.3
<b>2. Gobiernos Territoriales (GT)</b>	<b>-228</b>	<b>275</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.3</b>
2.1 Departamentos	-438	728	-0.0	0.1
2.2 Capitales	-11	-11	-0.0	-0.0
2.3 Municipios No Capitales	-111	0.47	-0.1	0.1
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	0.53	0.52	0.1	0.1
<b>3. Seguridad Social</b>	<b>2.16</b>	<b>5.91</b>	<b>0.3</b>	<b>0.7</b>
<b>4. Sistema General de Regalías (SGR)</b>	<b>0.66</b>	<b>0.26</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>
<b>5. Fondos</b>	<b>0.96</b>	<b>-0.22</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.0</b>
5.1 Fondo Nacional de Regalías (en Liquidación)	-0.17	0.01	-0.0	0.0
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	-0.09	-0.09	-0.0	-0.0
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de las Combustibles	-0.37	-0.66	-0.0	-0.1
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	1.57	1.05	0.2	0.1
5.5 Fondo Nacional del Café (FONC)	0.25	-0.11	0.0	-0.0
<b>6. Empresas no Financieras</b>	<b>-8.25</b>	<b>-4.78</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.6</b>
6.1 Nacionales	0.52	-0.60	0.1	-0.1
6.2 Territoriales	-7.69	-3.95	-1.0	-0.3
6.3 Subsidiarias de las Entidades del Estado Territoriales (SEET)	0.01	0.01	0.0	0.0
<b>7. Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6</b>	<b>-27.88</b>	<b>-27.23</b>	<b>-3.5</b>	<b>-3.7</b>
<b>Balance Financiero</b>	<b>-0.41</b>	<b>0.13</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.0</b>
8.1 Banco de la República	-0.40	0.50	-0.1	0.1
8.2 FogaFin	-0.01	-0.37	-0.0	-0.0
<b>9. Sector Público Consolidado (SPC) = 7 + 8</b>	<b>-28.29</b>	<b>-27.69</b>	<b>-3.6</b>	<b>-3.2</b>

Fuente: SIF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CHIP, Estados Financieros Entidades, Cálculos CGR.

**2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)**

El Sector Público No Financiero (SPNF) comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, las subsidiarias de las entidades del estado y los fondos públicos nacionales y territoriales. Para 2016 el SPNF registró un balance fiscal negativo equivalente al 3,2% del PIB, con una disminución de 0,3 puntos porcentuales frente al presentado en 2015. Este resultado correspondió a la agregación de los

balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada todos los subsectores presentaron balances positivos, excepto el GNC y las empresas no financieras lo que, dada la magnitud del primero, explica el resultado final (Cuadro 2-1).

El Gobierno Nacional Central (GNC) presentó un déficit fiscal equivalente a 4,0% del PIB, que superó en un punto porcentual al de 2015, debido al bajo dinamismo de los ingresos frente a unos gastos crecientes.

Para las empresas no financieras el deterioro en su balance fiscal en 2016 se explicó por el resultado negativo de las del nivel central y territorial y las Empresas Sociales del Estado (ESE). En el caso de los hospitales públicos el déficit fiscal reflejó la dinámica de los ingresos derivados de la venta de servicios de salud, en donde los gastos son estables en el tiempo por los costos de la prestación de servicios.

Por el lado de los sectores superavitarios se tuvo un aporte positivo en el balance del SPNF de 1,4% del PIB, a través de los resultados del sector de la seguridad social, los gobiernos territoriales, los establecimientos públicos nacionales y el Sistema General de Regalías. El resultado superavitario de la seguridad social (0,7% del PIB) se presentó básicamente por el aumento del aporte de los aportantes de pensiones, así como el crecimiento del aporte de los aportantes de los aportantes de pensiones desde el Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Los gobiernos territoriales, después de presentar un importante déficit en 2015, cerraron la vigencia 2016 con un superávit de 0,3% del PIB explicado por el ciclo político regional, en el cual, durante el primer año de los nuevos mandatos locales, se experimenta una disminución en el ritmo de ejecución de los recursos por el proceso de empalme y planeación de las administraciones.

El resultado superavitario presentado al finalizar 2016 en los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN) fue inferior al obtenido un año atrás, aunque la dinámica en el crecimiento de los ingresos totales continuó con tendencia al alza respecto a la vigencia 2015, especialmente en los rubros tributarios y de ingresos de capital, producto de la actividad esencial de este tipo de entidades. De otra parte, en los gastos totales se observó un incremento importante en los relacionados con la inversión, a pesar que los demás gastos mantuvieron una tendencia ligeramente decreciente, en proporción en su crecimiento.

Finalmente, los recursos vinculados a regalías realizaron su aporte positivo al SPNF, a través de los ahorros realizados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y de los recursos no girados por el Sistema General de Regalías (SGR).

310  
344



El GNC por su parte, luego de reducir el déficit entre 2009 y 2013, presentó desde 2014 una tendencia a elevarlo, con un nivel máximo en 2016, lo que implicó mayores necesidades de financiamiento, que incrementaron el saldo de deuda a PIB.

El financiamiento del déficit del SPC en años recientes, especialmente en el GNC, se ha financiado a través de la emisión de títulos TES, de corto plazo, y de préstamos de corto plazo. Cabe señalar que en 2016 el Gobierno Nacional fue prácticamente el único sector que elevó la deuda, cuyo saldo concentra la mayoría de la deuda del sector público<sup>12</sup>.

En el caso del Gobierno, el déficit experimentado desde 2013 tuvo como causas: i) los balances primarios negativos, siendo el mayor el de 2016, asociados al menor crecimiento económico y la caída de los ingresos petroleros; y ii) los mayores pagos de intereses, afectados por la devaluación.

Estos déficits, aunados a otros factores como las emisiones de títulos TES para cubrir las pérdidas del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, las operaciones de manejo de deuda como los prefinanciamientos y el efecto de la devaluación, contribuyeron a elevar la deuda del Gobierno. Cabe señalar que en 2016 la devaluación tuvo un efecto crucial en la deuda, pues mientras redujo el saldo de intereses por pagar en un 4,7%, el saldo de intereses por pagar se incrementó en el año (4,7%), se registró una devaluación promedio (11,2%) que afectó el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda externa.

Otro mecanismo de financiación del Gobierno Nacional que se tornó habitual fue el de tomar en préstamo recursos de fondos administrados por la Tesorería Nacional, tales como CREE, el Sistema General de Regalías, los bonos pensionales y el Fondeo de Cuentas de Ahorro, para ser utilizados como garantía (Gráfico 2-3). El saldo de estos recursos en 2016 representó el 2,4% del PIB y son recursos que se refinancian permanentemente<sup>13</sup>.

Adicionalmente, la Tesorería puede acudir a corto plazo a recursos del Sistema Cuenta Única Nacional (CUN) desde 2014, cuyos niveles alcanzaron en 2016 el 1,3% del PIB<sup>14</sup>. Finalmente, están las cuentas por pagar (diferentes a la CUN) que permite

12 Mientras el Gobierno Nacional elevó su deuda en \$35,4 billones con respecto al 2015, las entidades descentralizadas del orden territorial la aumentaron en \$1,72 billones. El resto del sector público redujo la deuda. A 2016 la deuda del Gobierno representó el 77,4% de la deuda total del Sector Público Colombiano y las Entidades Descentralizadas el 20,4%.

13 Los detalles del financiamiento de la Tesorería y el portafolio de los fondos administrados se encuentran en el informe de la Tesorería Nacional, “Informe de Gestión y Resultados 2016” (página 100).  
14 La Cuenta Única Nacional se estableció en el decreto 3599 de 1995 y se formalizó con la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo) y el decreto 2785 de 2013. La Cuenta Única del Tesoro (CUN) es un modelo de tesorería pública que centraliza los recursos generados por el Estado en la Tesorería Nacional con el fin de optimizar el uso de los recursos, minimizar los costos y mitigar los riesgos. En esencia el Tesoro desarrolla las funciones de un banco.

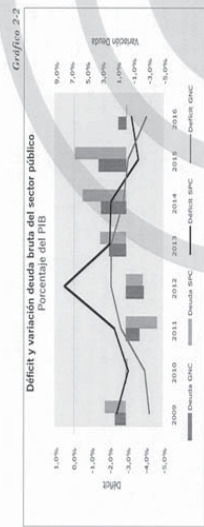
### 2.2.2 Sector Público Financiero

El sector público financiero mejoró su posición fiscal al arrojar un superávit de \$1,13 billones (0,0% del PIB), dentro al balance positivo del Banco de la República de \$1,13 billones (0,0% del PIB). El Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles operacional superavitario por \$502 mil millones en 2016. Frente a un desempeño deficitario en 2015, originado en las tasas de interés externas e internas elevadas, los mayores saldos de TES y la suspensión de compras de divisas en el mercado cambiario.

Por su parte, Fogafin desmejoró su desempeño fiscal en 2016, al presentar un déficit de \$2,33 billones (0,2% del PIB), lo que se registró en \$0,15 por \$1,0 mil millones. Este resultado fiscal se originó, fundamentalmente, en los aumentos de los pagos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondientes al pasivo pensional del Banco Cafetero, el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Banco del Estado.

### 2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado

El déficit del SPC en 2016, menor al de 2015, tuvo como contrapartida una reducción de las necesidades de financiamiento, manteniéndose prácticamente el saldo de deuda a PIB. En el periodo 2010-2012, el déficit del SPC se redujo, lo que originó un aumento de la deuda que alcanzó un pico en 2015. Esto contrasta con el periodo 2010-2012 en el que disminuyó el déficit, e incluso se alcanzó un superávit en 2012, que se reflejó en una reducción de la deuda (Gráfico 2-2).



Fuente: GCF, GCFP.



Situación de las Finanzas del Estado

y corto plazo de este ámbito de administración es fundamental en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien la reducción del déficit fiscal en el tiempo es una parte del objetivo de la regla fiscal, es importante una política impositiva más activa en la reducción de la desigualdad del ingreso y la orientación del gasto en pro de mayor productividad y crecimiento de largo plazo.

Otro sector que en los últimos años experimentó déficit y un significativo crecimiento en la deuda fue el de las empresas nacionales y territoriales, que se asoció a la expansión y modernización del sector de hidrocarburos. En 2016 empresas representativas del sector como Reficar, empezaron procesos de producción que permitieron cubrir el servicio de la deuda. La sostenibilidad de estas empresas dependerá de la adecuada gestión ante mercados externos inciertos y la capacidad de generar flujos positivos de caja que deberían redundar en una disminución de la deuda en el tiempo.

2.4 Resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2016

El resultado de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un incremento del déficit para 2016, producto del menor crecimiento de los ingresos y gastos al alza, explicados, los primeros, por la desaceleración de la actividad económica y la disminución de la actividad petrolera y, los segundos, por las inflexibilidades presupuestales, originadas en las disposiciones constitucionales y legales que conllevan a un crecimiento sostenido de las erogaciones.

En tal sentido y con el fin de conseguir los recursos necesarios para garantizar la financiación del gasto público, el Estado acordó a tres medios principalmente: a) el cobro de impuestos; b) la intervención directa en la actividad económica (como en el caso de la explotación petrolera); y c) la realización de operaciones de mercado o de crédito, alternativa que pesó más que las anteriores.

En lo relativo al recaudo tributario, es importante mencionar que los efectos fiscales del nuevo marco recientemente aprobado (Ley 1819 de 2016) se verán en las vigencias fiscales posteriores. Entre tanto, el Gobierno debe tomar medidas alternativas que le permitan atender las obligaciones preexistentes.

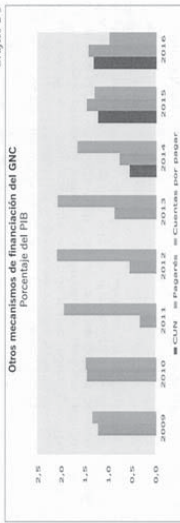
En lo que respecta a la actividad económica directa a través de las empresas en las que el Estado tiene participación, es importante mencionar los efectos del precio del petróleo, principalmente por el descenso de los precios internacionales del petróleo, que afectaron negativamente los ingresos por concepto de recursos de capital.

Las situaciones enunciadas hicieron que 2016 fuese especialmente dinámico en materia de gestión de tesorería y crédito público. Por ello, el incremento observado

Situación de las Finanzas del Estado

al Gobierno posponer pagos a los proveedores de bienes y servicios para la próxima vigencia. Esta fuente de financiamiento se empezó a reducir desde 2014 y alcanzó en 2016 saldos del 1,0% del PIB, la mitad del saldo que alcanzó en 2013 (Gráfica 2-3).

Gráfico 2-3



Fuente: Ministerio de Hacienda - cálculos Contraloría General de la República.

Otro sector que en los últimos años presentó déficit y un aumento de la deuda fue las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial (Reficar, Finteler, Ocesa, Metro de Medellín, TGI y EEB, entre otras), como resultado de los proyectos específicos que emprendieron, destacándose Reficar por los montos de inversión en la construcción de la refinería. Esta última, sólo a partir del 2016, inició su funcionamiento y comenzó a amortizar su deuda.

En cuanto a las empresas del orden territorial, se destacaron las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y todas sus filiales, la Transportadora de Gas Internacional (TGI), la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y sus filiales y el Metro de Medellín. La deuda de estas entidades aumentó en 2016, en especial el financiamiento externo, al ubicarse en 3,6% del PIB. Esta deuda fue la contrapartida al déficit que presentaron como resultado de las inversiones y la expansión de sus negocios locales e internacionales<sup>15</sup>, particularmente en EPM, TGI y EEB.

En conclusión, el déficit del SPC en 2016 fue 0,3 p.p. menor al registrado en 2015 por lo que el aumento de la deuda fue relativamente menor al presentado en el periodo 2013-2015 (Gráfica 2-2). El déficit y la evolución de la deuda del sector público siguen siendo influenciados por los resultados del Gobierno Nacional, por lo que el comportamiento de los ingresos, los gastos y la financiación de mediano

15. Informe de la Situación de la Deuda 2016. CRG.

316  
317

Siervación de las Finanzas del Estado

en la cuenta de recursos de capital del Presupuesto General de la Nación, con respecto a 2015, fue producto de operaciones en el mercado financiero y del manejo del portafolio de la tesorería, como mecanismo de compensación frente a la caída en el recaudo de impuestos internos, renta, IVA, consumo, IVA externo y dividendos y excedentes de las empresas exportadoras de bienes como Ecopetrol.

El gasto, si bien mantuvo su nivel en el agregado (19% del PIB), mostró una recomposición interna, consistente en una disminución de la inversión y un aumento en el servicio de deuda, mientras que el funcionamiento permaneció constante entre 2015 y 2016.

**2.4.1 El déficit del GNC en 2016 siguió en aumento**

En la vigencia 2016 el balance fiscal del GNC fue de 4% del PIB (\$34,2 billones), siendo un punto porcentual superior al presentado en 2015. Como se aprecia en el Cuadro 2-2, la tendencia creciente del déficit desde 2013 se explicó por el comportamiento decreciente de los ingresos que se redujeron de 16,8% del PIB en 2013 a 14,9% en 2016; mientras que el nivel de gasto se mantuvo constante en un promedio de 19% del PIB durante ese período.

38

Contaduría General de la República

Siervación de las Finanzas del Estado

**Cuadro 2-2**  
**Balance fiscal del Gobierno Nacional Central**  
**2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos							
1. Ingresos totales	119,3	124,9	128,7	128,7	16,8	16,5	16,1	14,9
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	102,7	107,7	116,7	118,0	14,2	14,2	14,6	13,7
1.1.1. Impuestos directos	51,0	53,1	58,0	58,7	7,2	7,0	7,5	8,8
1.1.1.2. Impuestos indirectos	49,6	54,5	58,4	59,6	7,0	7,2	7,3	8,8
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1
1.2. Otros ingresos	1,7	2,1	2,0	1,5	0,2	0,3	0,2	0,2
1.2.1. Ingresos de Capital	16,9	15,0	10,0	6,1	2,4	2,0	1,3	1,1
2. Total Gastos GNC	138,9	145,0	152,4	162,9	19,1	19,1	19,1	18,9
2.1. Gastos de funcionamiento	113,3	117,0	121,0	127,0	15,1	15,1	15,1	15,1
2.1.1. Gastos de personal	15,3	17,0	18,0	19,6	2,2	2,2	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,4	5,8	5,5	5,7	0,8	0,8	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	75,2	83,7	88,3	84,7	10,6	11,1	11,1	11,0
2.1.4. Transferencias de capital	1,8	0,7	0,7	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Gastos com. y producción	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	21,1	20,0	20,4	16,8	3,0	2,8	2,6	2,0
2.2.1. Inversión pública	17,1	16,1	16,1	12,8	1,9	1,8	1,8	1,4
2.2.2. Inversión privada	4,0	3,9	4,3	4,0	1,1	1,0	0,8	0,6
<b>Deficit GNC</b>	<b>19,6</b>	<b>20,2</b>	<b>23,7</b>	<b>34,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>

Fuente: SIF, DAN, Cálculos CGR.

**2.4.2 Los ingresos del GNC mantuvieron una tendencia a la baja en 2016**

En 2016 se reportó un menor crecimiento de los ingresos del GNC, como proporción del PIB, debido a la caída en el crecimiento económico que afectó el recaudo tributario y a la tendencia a la baja de los ingresos provenientes de la explotación petrolera.

**2.4.2.1 El comportamiento general de los ingresos**

El monto total de ingresos del GNC ascendió a \$128,7 billones, de los cuales \$118 billones correspondieron a Ingresos corrientes de la Nación, \$9,1 billones a Ingresos de Capital y \$1,5 billones a otros ingresos (Cuadro 2-2). Desde 2013 el monto total de ingresos percibidos, como proporción del PIB, ha sido decreciente, al pasar de 16,8% en 2013 a 14,9% en 2016 y a 14,9% en 2016. En el último año, la caída fue de 1,2 puntos porcentuales del PIB con descensos en las cuentas principales.

37

Contaduría General de la República

Estos resultados dejaron en evidencia la situación general de restricción a la que se vio enfrentada la economía y las finanzas públicas en 2016, con la caída de un punto del PIB en 2016 (Cuadro 2-2). En este punto, 0,45 puntos porcentuales se debieron a los impuestos indirectos y 0,55 a los impuestos directos. El renglón más relevante en el pasado— los excedentes financieros de las entidades descentralizadas disminuyeron 0,5 puntos porcentuales del PIB.

2.4.2.2 La debilidad de la tributación en 2016

En 2016 los ingresos tributarios se situaron en \$117,3 billones, con un incremento de \$957 mil millones frente al recaudo de 2015 (Cuadro 2-3). Se trató de un aumento nominal que no alcanzó a cubrir el crecimiento del producto de la economía, por lo que, en términos del PIB, los ingresos tributarios presentaron una disminución de un punto porcentual distribuida casi equitativamente entre los impuestos directos e indirectos. En ambos casos se observó el impacto de la caída en el crecimiento de la actividad económica, que pasó de 3% en 2015 a 2% en 2016 y que se reflejó en la caída del recaudo de impuestos como las relaciones de renta, IVA interno y externo.

En el primer caso, el impuesto de renta y complementarios, luego de mostrar un recaudo de 6,1% del PIB en 2013, descendió a 4,8% en los dos años siguientes para terminar en 4,7% del PIB al cierre de 2016. Los mayores descensos ocurrieron en las cuotas (son los pagos parciales a realizar del impuesto de renta liquidado con base en el período de vigencia anterior) que pasaron de 2,6% del PIB en 2013 a 1,2% del PIB en 2016, entre 2013 y 2016.<sup>16</sup> (Cuadro 2-3).

16. MICHF (2014), Marco Fiscal de Mediano Plazo. “La Ley 100 de 1993 dispuso que el régimen contributivo en salud se financiará con cotizaciones sobre la nómina de los trabajadores formales equivalentes al 12,5% del salario. De este valor, 8,5 pp eran pagados por el empleador y el resto por el empleado. En Colombia era el costo no salarial de contratar un trabajador, esto es, el costo adicional al salario que tenía que incurrir un empleador al contratar un trabajador (SENA, ICBF, contribuciones a salud y otros). El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una propuesta de reforma tributaria que se convirtió en la Ley 1607 de 2012. En lo que se refiere a la disminución de estos costos no salariales, por concepto de que los empleadores salieron a contratar a cargo de los empleados privados, se reemplazó por el Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE, un recaudo de destinación específica cobrado como un porcentaje del impuesto de renta (9% los primeros 3 años de entrada en vigencia y 12% los siguientes 3 años). En consecuencia, los empleados públicos ni para los empleados con asignaciones de salarios superiores a ese nivel.” (p. 77).

Ingresos tributarios del GNC 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
1.1.1. Ingresos tributarios	100,6	107,6	116,4	117,3	14,2	14,2	14,2	14,6	13,6										
1.1.1.1. Impuestos directos	51,0	53,1	58,0	58,7	7,2	7,2	7,3	8,8	8,8										
1.1.1.1.1. Cuota Impuesto Renta	18,2	8,8	10,2	10,4	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6										
1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	25,5	27,5	28,5	28,5	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5										
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio	4,4	4,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
1.1.1.1.3. Impuesto seguridad democrática	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
1.1.1.1.4. Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE	2,9	12,5	13,9	14,1	0,4	1,6	1,7	1,6	1,6										
1.1.1.1.5. Impuesto a la riqueza	49,0	64,4	64,4	64,4	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6										
1.1.1.1.6. Impuestos indirectos	49,2	4,2	4,2	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
1.1.1.2. Impuestos al valor agregado	35,2	38,8	41,6	41,7	5,0	5,1	5,2	4,8	4,8										
1.1.1.2.1. IVA Interno	23,1	25,1	27,6	28,5	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3										
1.1.1.2.2.1. Declaraciones	19,0	21,1	23,2	23,9	2,7	2,8	2,9	2,8	2,8										
1.1.1.2.2.2. Retención	4,1	3,9	4,4	4,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6										
1.1.1.2.2.3. IVA Externo	12,1	13,8	13,9	13,2	1,7	1,8	1,7	1,5	1,5										
1.1.1.2.3. Impuesto nacional	0,1	0,2	0,1	0,1	-	-	-	-	-										
1.1.1.2.4. Impuesto de timbres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
1.1.1.2.5. Transacciones financieras	5,9	6,5	6,6	7,1	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8										
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo	1,3	1,8	1,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2										
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPMA	2,7	3,0	3,3	3,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4										
1.1.1.2.8. Resto indirectos (Oro y palacio y turismo)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1										
1.1.2.1. Tasas, multas y contribuciones	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1										

Fuente: SHF, DGN, Cálculos CGR.

Toda la estructura de los impuestos directos se vio favorecida desde 2013 por los tributos sobre la renta para la equidad (CREE) y a la riqueza, los cuales compensaron el comportamiento decreciente de la renta. Este desempeño tributario resultó atribuible a la Ley de Reforma Tributaria 1607 de 2012.

En cuanto a los impuestos indirectos, el recaudo más importante corrió por cuenta del IVA con el 4,8% del PIB (\$41,7 billones) en 2016. Ese resultado representó una disminución de 0,4 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2015 y un cambio, por primera vez en cuatro años, en su tendencia ascendente, la cual se dio fundamentalmente en el IVA externo que bajó de 1,7% del PIB en 2015 a 1,5% del PIB en 2016. Los demás impuestos (transacciones financieras, timbres, consumo, gasolina y ACPMA) mantuvieron sus niveles de recaudo (Cuadro 2-3).



Situación de las Finanzas del Estado

**2.4.2.3 Los ingresos de capital disminuyeron ligeramente en el 2016 por el dinamismo de las operaciones financieras de la Tesorería que compensaron la disminución de los dividendos**

Los ingresos de capital en 2016 presentaron una disminución de \$931 mil millones frente a 2015 (Cuadro 2-4), continuando de manera menos pronunciada con la tendencia decreciente mostrada entre 2014 y 2015 cuando disminuyeron en \$5 billones. Sin embargo, el cambio más significativo en este rubro se presentó en su composición interna, debido a la dinámica de los rendimientos financieros derivados de los intereses obtenidos en el manejo de operaciones de mercado realizadas por la Tesorería General de la Nación (aumento de 0,4 pp del PIB entre 2015 y 2016) y por el pago de dividendos de las empresas públicas (disminución de 0,3 pp del PIB en los mismos años), la cual tuvo como principal fuente los reintegros y recursos no apropiados que algunas entidades públicas retornaron a la Tesorería Nacional.

Por el contrario, los excedentes financieros de las entidades descentralizadas, que en años recientes provinieron en su mayoría de la actividad petrolera, continuaron a la baja. Como proporción del PIB, la caída de los excedentes representó una pérdida cercana a 1,8 puntos porcentuales entre 2013 y 2016.

Lo anterior parece responder a una estrategia del Gobierno Nacional, el cual ha tenido que recurrir al fortalecimiento de los rendimientos financieros y de los otros ingresos de capital. En lo que se refiere a los primeros, se trató de los intereses generados por el manejo de las inversiones en la Cuenta Única Nacional (CUN) y los Fondos Administrados en la Tesorería, mientras que los segundos correspondieron a los recursos no apropiados por entidades de la Nación, que no ejecutaron sus presupuestos completos dentro de la vigencia y los devolvieron a la Tesorería.

**Cuadro 2-4**  
**Ingresos de capital 2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
Ingresos de Capital	16,9	15,0	10,0	9,1	2,4	2,0	1,3	1,1
Excedentes financieros	14,2	12,0	8,7	7,9	2,2	1,8	1,3	1,1
Exced. finan. ent. Distic. Nacionales	11,8	10,8	4,9	0,7	1,7	1,4	0,6	0,1
Otros ingresos de capital	2,1	2,0	4,0	3,8	0,3	0,3	0,5	0,5

Fuente: SIFP, MIFCP, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2013, 2014, 2015 y 2016

Controlaría General de la República

41

Situación de las Finanzas del Estado

A modo de conclusión, el comportamiento de la tributación y de los dividendos de las empresas nacionales fueron los dos aspectos que crearon condiciones a la baja en los ingresos de la Nación. La primera situación reflejó en 2016 la caída de la actividad económica interna, así como el mecanismo de compensación creado entre la disminución de la tarifa de renta a 25% y el aumento en el CREE y el impuesto a las ganancias. La segunda situación se reflejó en la disminución de los dividendos de las empresas públicas que siguen dependiendo del comportamiento de un solo producto, el cual continúa decidiendo la suerte de los ingresos de la Nación y, por derivación, la estabilidad de las finanzas públicas. Correspondió entonces a la tesorería la realización de operaciones de financiamiento.

**2.4.3 Los gastos del GNC se mantuvieron al alza en 2016**

En 2016 los gastos del GNC<sup>17</sup> ascendieron a \$1622,9 billones monto que, como proporción del PIB, se mantuvo constante con respecto a los años anteriores en 19,1% (Cuadro 2-5). En tal sentido, los gastos de funcionamiento se mantuvieron en 14,1% del PIB y la inversión, resultó afectada pues tuvo una disminución de 0,5 puntos de PIB<sup>18</sup>. Por su parte, la deuda tuvo un leve incremento de 0,1 puntos porcentuales del PIB, debido principalmente a la indexación de los TES-B de la Nación.

**Cuadro 2-5**

**Gastos del Gobierno Nacional Central**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>2. Total gastos GNC</b>	<b>135,8</b>	<b>146,0</b>	<b>152,4</b>	<b>162,9</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>19,0</b>	<b>19,1</b>
<b>2.1. Funcionamiento</b>	<b>97,7</b>	<b>107,2</b>	<b>112,6</b>	<b>120,7</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>14,1</b>
2.1.1. Gastos de personal	15,3	17,0	18,0	19,6	2,2	2,2	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,4	5,8	5,5	5,7	0,8	0,8	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	75,2	83,7	88,3	94,7	10,0	11,1	11,0	11,1
2.1.4. Gastos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.2. Inversión</b>	<b>21,1</b>	<b>20,0</b>	<b>20,4</b>	<b>16,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>
<b>2.3. Deuda</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>	<b>26,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>
2.3.1. Intereses, com. deuda pública externa	3,9	4,0	5,0	5,8	0,6	0,5	0,6	0,7
2.3.2. Intereses, com. deuda pública interna	13,0	13,8	14,4	15,3	1,8	1,8	1,8	1,8
2.3.3. Intereses, com. deuda pública externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fuente: SIFP, DIAN, Calceban, CGR y Dirección de Estudios Macroeconómicos				4,2				0,0

17. Medidos en el momento de obligaciones presupuestales (ver anexo metodológico).

Controlaría General de la República

42



Sitio: *Informe de las Finanzas del Estado*

**2.4.3.1 Los gastos de funcionamiento en 2016 mantuvieron su tendencia**

Dentro de los gastos de funcionamiento, la cuenta más significativa fue la de transferencias, seguida de los gastos de personal del Estado y los gastos generales y de conciliación (Cuadro 2-5).

**2.4.3.1.1 Los gastos de personal mantuvieron su dinámica en 2016**

En 2016 los gastos de personal del GNC se mantuvieron en un nivel de 2,3% del PIB (Cuadro 2-5). Desde el punto de vista del número de cargos, se presentó una disminución de 1,3% en el sector de Hacienda y Fincas, y un aumento de 1,3% en el sector de Fincas General de la Nación y del sector de Hacienda. En general, entre 2015 y 2016 se presentaron disminuciones de personal en todo el sector público en el nivel central. El sector de Defensa y Policía, que representa el 78,4% de la nómina de funcionarios del Gobierno Central, se mantuvo sobre los 482 mil efectivos entre militares y policías, con un costo aproximado de \$1.1 billones y un leve aumento de su costo en \$884 mil millones.

18. El Plan Financiero de 2017 presenta unos valores de inversión similares a los aquí presentados: en 2016 \$1.611 billones y en 2015 \$1.8 billones. Las diferencias refieren a re-clasificaciones que se realizan entre la inversión y las transferencias por funcionamiento, pero que no afectan las tendencias generales, entre la infancia y la adolescencia (\$4.8 billones), Afiliación a la población pobre a través del régimen subsidiado (\$4,1 billones), menores brutas eléctricas (\$1,7 billones), Fondo de Solidaridad Pensional (que se incrementa de \$1,2 a \$1,5 billones), recesión para la atención al conflicto armado (\$1,1 billones).

Contraloría General de la República

43

Sitio: *Informe de las Finanzas del Estado*

**Nómina del Gobierno Nacional Central 2013-2016**  
Número de personas

Cuadro 2-6

	2013	2014	2015	2016
<b>1. Rama Ejecutiva</b>	<b>68.014</b>	<b>72.283</b>	<b>73.194</b>	<b>68.723</b>
Agricultura	3.086	3.397	3.564	3.112
Industria y comercio	1.211	1.252	1.277	1.484
Comercio y servicios	1.820	1.874	1.902	1.826
Comercio, industria y turismo	346	673	729	729
Comunicaciones	600	620	644	641
Cultura	180	180	180	180
Defensa y Innovación	1.186	1.247	1.312	1.310
Educación	18.007	18.007	18.007	18.007
Fuerzas Armadas	7.792	7.792	7.792	7.792
Información social y reconstrucción	2.099	2.427	2.427	2.181
Inteligencia	1.027	1.098	599	599
Interior	1.169	1.198	1.198	1.123
Justicia y del derecho	19.227	19.222	18.131	18.101
Labor y Energía	1.270	1.390	1.460	1.343
Planificación	1.420	1.420	1.420	1.441
Presidencia de la República	1.243	1.420	1.420	1.441
Relaciones Exteriores	2.471	2.609	2.704	2.684
Salud y Protección Social	3.429	4.515	4.746	4.715
Trabajo	2.231	2.369	2.803	2.563
Transporte	4.784	4.819	4.913	4.965
Universidad, Ciencia y Tecnología	482	522	459	405
Vivienda, Ciudad y Territorio	482	522	459	405
<b>2. Rama Judicial</b>	<b>482.412</b>	<b>506.441</b>	<b>504.141</b>	<b>504.141</b>
Fuerzas Militares	62.539	63.885	63.841	64.196
Policía	140.488	150.893	156.939	156.853
Soldados y Alumnos Defensa	231.949	228.449	227.515	227.515
Auxiliares y Alumnos Policía	33.480	35.460	33.590	33.590
Ministerio de Defensa (Civiles)	15.950	16.445	16.445	16.445
Ministerio de Justicia (Civiles)	4.991	4.991	4.991	4.913
Ministerio de Trabajo (Civiles)	6.024	6.024	700	700
<b>3. Rama Legislativa</b>	<b>803</b>	<b>803</b>	<b>806</b>	<b>806</b>
Congreso de la República	34	34	34	34
Empleco público	27.612	26.372	26.159	26.070
Fiscalía	8.813	8.856	10.655	10.239
Organismos de Control	27.644	26.423	26.423	26.955
Rama Judicial	1.120	1.120	1.120	1.120
<b>Total Gobierno Central</b>	<b>68.813</b>	<b>645.160</b>	<b>645.143</b>	<b>645.139</b>

Fuente: Ministerio Presidencial, 2013-2016

Contraloría General de la República

44

2.4.3.1.2 El SGP y pensiones explican el comportamiento de las transferencias

El componente más importante de los gastos de funcionamiento es el que se ejecuta a través de transferencias corrientes. Bajo esta denominación la Nación ejecuta los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios, los gastos de contribuciones a la nómina, los gastos destinados a la población vulnerable y polv, y las universidades públicas, entre los destinatarios más importantes. Este grupo de gastos (las transferencias) tiene la característica que atiende a las obligaciones establecidas en el pasado, de manera que se trata de gastos recurrentes y, sobre los cuales, las autoridades gubernamentales sólo deben atenderse a las reglas establecidas para su asignación y reparto (Cuadro 2-7). En 2016 fueron girados, en total, \$94,7 billones (1,1% del PIB).

Cuadro 2-7

Transferencias corrientes del GNC 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>2.1. Funcionamiento</b>	<b>75,3</b>	<b>83,7</b>	<b>88,3</b>	<b>94,7</b>	<b>16,6</b>	<b>11,1</b>	<b>11,1</b>	<b>11,0</b>
01. SGP	27,4	27,9	29,7	32,2	3,9	3,7	3,7	3,7
02. Pensiones	24,5	28,6	25,1	29,0	3,5	3,8	3,1	3,4
03. Transferencias Salud (no SGP)	5,5	5,1	5,0	10,8	0,8	0,7	1,2	1,2
04. Transferencias a la nómina*	3,1	3,2	3,2	4,7	0,4	0,4	0,4	0,5
05. Población vulnerable	3,1	3,8	6,0	5,2	0,4	0,8	0,8	0,6
06. Universidades	2,3	2,3	2,5	2,6	0,3	0,3	0,3	0,3
07. Resto de transferencias	9,0	10,4	10,5	10,6	1,3	1,4	1,3	1,2

\* Las contribuciones a la nómina son un gasto que depende del personal de planta del Estado. Para mantener comparabilidad con las cifras del Anexo III, Calculos COR.

2.4.3.1.2.1 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

En el caso del SGP, el monto distribuido hacia los departamentos y municipios en 2016 fue de \$32,2 billones (3,4% del PIB). Este monto ha crecido en los últimos tres años, conservando la regla establecida en la Constitución Política. La distribución interna de tales recursos es 59% para educación (\$19 billones); 23,4% para salud (\$7,6 billones); 11,7% para propósito general (\$3,8 billones); 5,2% para agua potable y saneamiento básico (\$1,7 billones) y el resto -0,6% - para los resguardos indígenas y el río Magdalena (\$195 millones) (Cuadro 2-8).

Sistema General de Participaciones 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
1. Educación	16,0	16,6	17,5	18,0	2,3	2,2	2,2	2,2
2. Salud	6,3	6,5	7,0	7,6	0,8	0,8	0,9	0,9
3. Agua potable y saneamiento básico	1,4	1,5	1,5	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Resguardos indígenas	3,2	3,2	3,2	3,2	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Asignaciones especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total general</b>	<b>27,4</b>	<b>27,9</b>	<b>29,7</b>	<b>32,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>

Fuente: SIF, Cálculos COR.

2.4.3.1.2.2 Transferencias a pensiones

Las transferencias para el pago y fondo del sistema de pensiones en 2016 se ejecutaron por \$29,0 billones (3,1% del PIB) y representaron el 1,1% de los gastos totales del GNC. En 2015, el monto de las transferencias a pensiones fue de \$28,6 billones (3,1% del PIB). En este punto los giros a Colpensiones fueron los de mayor relevancia (36% del total), le sigue el Fondo de Pensiones Públicas (Fopep) (28,9%) y las asignaciones de retiro de las fuerzas militares y de policía (14,0%).

El sistema general de pensiones contó en la vigencia de 2016 con 20.346.098 afiliados, de los cuales 1.870.000 son afiliados a Colpensiones, 1.870.000 a Colpensiones y 18.476.098 a las fuerzas militares y de policía. El financiamiento de los afiliados no cotizantes corre por cuenta de la Nación y se reflejó en el giro de presupuesto por \$10,4 billones para 2016 (Cuadro 2-9).

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-9

**Transferencias y pensiones 2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Biliones de pesos				Porcentaje del PIB			
Fesep	7.3	7.6	7.7	8.4	1.0	1.0	1.0	1.0
Prima media - Colecciones	7.7	11.0	7.1	10.4	1.1	1.5	0.9	1.2
Fondos de Pensiones	2.5	2.5	2.5	2.5	0.3	0.3	0.3	0.3
Fond. Nac. Prev. Soc. Magisterio	1.8	1.8	1.8	2.0	0.3	0.3	0.3	0.2
Miudadanías pensionables	0.9	1.0	1.3	1.7	0.1	0.1	0.2	0.2
Bonos pensionales	0.8	0.8	0.9	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Fonpopi	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Concurrencia Nación pasivo pensional	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondo de Solidaridad Pensional	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Créditos pensionales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Créditos pensionales emp. product. Chocó	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondo pensionales emp. product. Chocó	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ISS	0.5	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Puerto de Colombia	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total pensiones</b>	<b>24.6</b>	<b>28.6</b>	<b>25.1</b>	<b>29.0</b>	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.1</b>	<b>3.4</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

**2.4.3.1.2.3 Transferencias para salud (no SGP)**

Los aportes en salud, diferentes a los girados por el SGP, ascendieron a 1,2% del PIB, con un crecimiento de 0,8% entre 2015 y 2016. Este monto se asigna al Fondo de Pensiones para la Vejez (Fovave) y el Fondo de Pensiones para la Vejez y Previsión Social administrado como encargo fiduciario, con una participación igual a 0,8% del PIB entre 2015 y 2016 (Cuadro 2-10).

Cuadro 2-10

**Transferencias para salud (no SGP) 2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Biliones de pesos				Porcentaje del PIB			
Fovave	3.1	3.1	6.0	7.0	0.4	0.4	0.8	0.8
Afiliación a pob. pobre a través del régimen subsidiado	-	1.2	2.5	2.9	-	0.2	0.3	0.3
Transferencias para cobertura salud	0.3	0.5	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>3.4</b>	<b>4.8</b>	<b>8.7</b>	<b>10.1</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Estos recursos son una de las fuentes del régimen subsidiado que atiende a 22.973.340 afiliados (Cuadro 2-11).

Cuadro 2-11

Regimen	Afiliados Fovaveg 2015-2017	
	2015	2016
		No. Afiliados
Régimen Contributivo	20.464.079	21.160.132
Régimen subsidiado	2.509.261	2.813.218
<b>Total</b>	<b>43.003.403</b>	<b>44.108.472</b>
		Participación %
Régimen Contributivo	47	48
Régimen Subsidiado	53	52
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Base de Datos, BDUA, Fovave, Abril de 2017

**2.4.3.2 La inversión fue la más afectada en 2016**

Uno de los componentes del gasto que ha tenido que afrontar las dificultades del bajo crecimiento en 2016<sup>19</sup> ha sido, sin lugar a dudas, la inversión al perder una participación de 0,6 puntos porcentuales como proporción del PIB, pasando de 2,6% del PIB en 2015 a 2,0% del PIB en 2016. Por monto, la asignación de recursos para inversión en 2016 fue de \$4,3 billones (0,3% del PIB) frente a la asignación (\$2,3 billones). Agropecuario (\$1,3 billones) y Vivienda (\$1,3 billones) sumaron 77% de la inversión en 2016 (Cuadro 2-12).

De los sectores mencionados, la inversión en Transporte, Agropecuario y Vivienda registró la mayor disminución en su asignación presupuestal en 2016, explicadas básicamente por la lentitud en la ejecución de los proyectos.

19. La inversión que reporta el SIF ha sido reclasificada con el fin de hacer comparable la información reportada por el CONFIN en el Plan Financiero, como está descrito en la nota 18 y en el anexo metodológico.

Contraloría General de la República



Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-12

**Inversión en el GNC 2013-2016**  
Billones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Salud y seguridad	0,5	0,5	0,5	1,0	0,4	0,3	0,2	0,1
Industria y comercio	0,3	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	0,2	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energía	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Transporte	7,6	6,2	5,5	4,3	1,1	0,8	0,7	0,5
Educación	1,2	1,8	2,3	2,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Justicia	0,6	0,6	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Gobierno	3,3	2,5	3,3	3,8	0,5	0,3	0,4	0,4
Agricultivo	1,7	2,4	2,0	1,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Salvamento Básico	0,8	0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Trabajo y Seguridad Social	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,6	2,3	2,5	1,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Asistencia a la comunidad	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria y Comercio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Economía Solidaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Miñería	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo territorial y urbano	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total general</b>	<b>21,1</b>	<b>20,0</b>	<b>20,4</b>	<b>16,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

Los compromisos presupuestales<sup>20</sup> en los tres sectores fueron menores en 2016 con respecto a 2015; mientras que el rezago presupuestal, también en los tres casos, fue mayor. En el transporte, los compromisos presupuestales en 2016 fueron menores como proporción de las obligaciones: a 37,8% en el sector transporte, 62,2% en el agropecuario y 87,6% en el de vivienda. Se trata no sólo de menores apropiaciones en la vigencia de 2016, sino también de una acumulación de financiamiento con proveedores por parte del Gobierno, como lo evidencia el peso de las cuentas por pagar (Cuadro 2-13).

20. Este es el único párrafo junto con el cuadro 2-13 en que hemos introducido los tres momentos presupuestales, compromiso, obligaciones y pagos con el fin de dar explicación al comportamiento de la inversión en los sectores indicados en el cuadro. Esta presentación no modifica en nada el resto de los análisis que se han hecho con base en las obligaciones.

Contaduría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-13

**Ejecución de la inversión en los sectores de transporte, agropecuario y vivienda 2013-2016**  
Billones de pesos

Sector	Compromisos (1)	Obligaciones (2)	Pagos (3)	Reservas (4+1-2)	CXP (5+2-3)	% de rezago (6+4-5)
<b>Transporte</b>						
2013	6,1	7,6	6,6	0,6	1,7	2,2
2014	6,7	6,5	5,2	0,6	1,0	2,2
2015	6,2	5,5	4,4	0,7	1,1	1,8
2016	6,0	4,3	3,4	0,7	0,9	1,6
<b>Agropecuario</b>						
2013	1,9	1,7	1,2	0,2	0,4	0,7
2014	2,6	2,4	1,4	0,1	1,0	1,1
2015	2,8	2,0	1,4	0,3	0,7	0,8
2016	1,6	1,5	0,8	0,3	0,0	0,2
<b>Vivienda</b>						
2013	1,6	1,6	0,5	0,0	1,0	1,1
2014	2,3	2,3	0,9	0,0	1,4	1,4
2015	2,6	2,5	0,6	0,1	1,8	2,0
2016	1,4	1,3	0,3	0,1	1,0	1,1

Fuente: SIF.

2.4.3.2.1 Transporte

Desde 2013, cuando la inversión alcanzó 1,1% del PIB, se ha venido dando un descenso continuo en la participación de este sector en el total de la inversión, hasta llegar a 0,5% del PIB en 2016 (Cuadro 2-12).

Las caídas en la inversión ocurrieron principalmente en la cuenta inter-subsectorial transporte por \$1,4 billones frente a la vigencia de 2015, específicamente en los rubros de Mejoramiento apoyo estatal proyecto concesión Ruta del Sol sector 2 millones con apropiación de \$363 millones en 2016 frente a los \$605 millones en 2015, y el rubro de Diseño de transporte público urbano de Bogotá que no tuvo recursos ejecutados en 2016 en contraste con el giro de \$326,7 mil millones en 2015; el mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales para la competitividad, con una disminución de \$297,3 mil millones entre 2015 y 2016 y cerrando con \$237 mil millones en el último año; y la construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad con 200,9 mil millones menos para una asignación de \$120,2 mil millones en 2016. Estas disminuciones sumaron un total de \$1,3 billones.

Contaduría General de la República

2.4.3.2.2 Gobierno

La inversión realizada a través de la subcuenta de Gobierno (Cuadro 2-12) ascendió a \$3,8 billones, de los cuales el 43% (\$1,6 billones) correspondió a la construcción y el 57% (\$2,2 billones) a otros rubros. Con respecto a 2015, se dio un incremento de la tercera parte (\$500 mil millones), que respondió a las múltiples dificultades por las que ha atravesado el territorio nacional a raíz de las fuertes lluvias y el cambio climático. El segundo rubro de inversión que administra directamente el Ejecutivo es la implementación de obras para la prosperidad social por \$568,9 mil millones en 2016, con un incremento de \$124,6 mil millones frente a 2015.

2.4.3.2.3 Educación

Con un total de \$2,3 billones (Cuadro 2-12) para 2016, el sector de Educación mantuvo los niveles de inversión en 0,3% del PIB. Las principales líneas estratégicas que ejecutó el Ministerio de Educación se dirigieron al fortalecimiento de la financiación a través del Icaer, con el 67% del total de inversión (\$1,54 billones), el pago de la deuda con el 17,2% (\$440,52 mil millones); Ser Pila Paga con el 14,7% (\$373,3 mil millones) y la ampliación de la jornada única 13,8% (\$325 mil millones), entre las más importantes, que representaron, en conjunto, el 78% de la inversión. Se destacó el peso asignado a la educación superior, que pasó de tener una participación, en el total de los recursos, del 42,9% en 2015 al 53,2% en 2016.

2.4.3.2.4 Agricultura

Este es otro de los sectores que se vio afectado por la disminución del gasto de inversión en 2016, en un hecho que contrastó con el fortalecimiento que debería tener el sector luego de la firma del proceso de paz (punto 1 del Acuerdo). En 2014 se presentó el mayor monto con \$2,4 billones, para luego disminuir a \$2 billones en 2015 y \$1,3 billones en 2016 (Cuadro 2-14). Se destacó el cambio de rubros de inversión en 2016, ya que, en comparación con los años de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y hace solo cuatro años la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. De forma complementaria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) entró en liquidación.

Cuadro 2-14

Inversión en el Sector Agropecuario 2013-2016  
Billones de pesos

	2013	2014	2015	2016
Ministerio de Agricultura	1,0	1,7	1,2	0,7
UAE - Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	0,1	0,1	0,1	0,1
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	-	-	-	0,1
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	-	-	-	0,1
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	0,1	0,1	0,1	0,1
Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ANDR)	0,0	0,1	0,1	0,0
Departamento Administrativo de la Promoción Social	0,0	0,0	0,0	0,0
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (ANAP)	0,0	0,0	0,0	0,0
Unidad de Planes, Tierras Rurales, Adquisición Tierras y Lucha Agropec.	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministerio del Interior	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>

Fuente: SIP - Cálculos CGR.

Entre 2015 y 2016 todas las cuentas del sector presentaron disminuciones, siendo la más relevante la denominada inter-subsectorial agropecuario con una reducción de \$445 mil millones en 2016 y situándose en \$776 mil millones. En este caso los rubros más afectados fueron el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y la Línea Especial de Crédito Agropecuario (LEC), los cuales pasaron de tener asignaciones por \$351,9 mil millones en 2015 a \$215,8 mil millones en 2016. El resto de los rubros de inversión en el sector agropecuario disminuyeron entre 25% y 50%. En los últimos años se ha dedicado un mayor presupuesto a la asistencia técnica, capacitación y asistencia a la población víctima de desplazamiento con proyectos de desarrollo rural, que pasó de tener recursos por \$28,034 millones a \$12,513 millones.

2.4.3.2.5 Vivienda

En 2016 la inversión en vivienda tuvo una caída de \$1,2 billones, luego de haber tenido una asignación de \$2,5 billones en 2015 y de \$1,3 mil millones en 2016 (0,2% del PIB) (Cuadro 2-15). Los mayores montos se asignaron a la vivienda urbana (\$1 billón) y a vivienda rural (\$215 mil millones).

Las mayores disminuciones se realizaron en el subsidio familiar de vivienda en \$400 mil millones y en el subsidio familiar para población desplazada en \$365 mil millones. En los últimos años se ha dedicado un mayor presupuesto a la vivienda, tanto, no evalúan la prestación efectiva de los servicios, en este caso la existencia de las viviendas.

330  
531

2.4.3.2.2 Gobierno

La inversión realizada a través de la subcuenta de Gobierno (Cuadro 2-12) ascendió a \$3,8 billones, de los cuales el 43% (\$1,6 billones) correspondió a la construcción y el 57% (\$2,2 billones) a otros rubros. Con respecto a 2015, se dio un incremento de la tercera parte (\$500 mil millones), que respondió a las múltiples dificultades por las que ha atravesado el territorio nacional a raíz de las fuertes lluvias y el cambio climático. El segundo rubro de inversión que administra directamente el Ejecutivo es la implementación de obras para la prosperidad social por \$568,9 mil millones en 2016, con un incremento de \$124,6 mil millones frente a 2015.

2.4.3.2.3 Educación

Con un total de \$2,3 billones (Cuadro 2-12) para 2016, el sector de Educación mantuvo los niveles de inversión en 0,3% del PIB. Las principales líneas estratégicas que ejecutó el Ministerio de Educación se dirigieron al fortalecimiento de la financiación a través del Icaer, con el 67% del total de inversión (\$1,54 billones), el pago de la deuda con el 17,2% (\$440,52 mil millones); Ser Pila Paga con el 14,7% (\$373,3 mil millones) y la ampliación de la jornada única 13,8% (\$325 mil millones), entre las más importantes, que representaron, en conjunto, el 78% de la inversión. Se destacó el peso asignado a la educación superior, que pasó de tener una participación, en el total de los recursos, del 42,9% en 2015 al 53,2% en 2016.

2.4.3.2.4 Agricultura

Este es otro de los sectores que se vio afectado por la disminución del gasto de inversión en 2016, en un hecho que contrastó con el fortalecimiento que debería tener el sector luego de la firma del proceso de paz (punto 1 del Acuerdo). En 2014 se presentó el mayor monto con \$2,4 billones, para luego disminuir a \$2 billones en 2015 y \$1,3 billones en 2016 (Cuadro 2-14). Se destacó el cambio de rubros de inversión en 2016, ya que, en comparación con los años de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y hace solo cuatro años la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. De forma complementaria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) entró en liquidación.

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-16

**Pagos de intereses  
2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Biliones				Porcentaje del PIB											
<b>2.2.4. Intereses, com., gast., deuda pública</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
Títulos valores	3,0	3,1	3,8	4,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Organismos multilaterales	0,9	0,9	1,1	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Gobiernos	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Banca de fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta especial de deuda externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda convertibili	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda no convertibili	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.2.3. Intereses, com., Gest., Deuda pública interna</b>	<b>13,0</b>	<b>13,8</b>	<b>14,4</b>	<b>15,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
Títulos valores	13,0	13,8	14,4	15,3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones de tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones temporales de tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extranjera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.2.3. Indexación de ese - b</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,21</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total general</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>	<b>20,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

**2.4.4. El financiamiento del déficit del GNC en 2016**

Como se señaló en la introducción, de las tres formas de financiación del Gobierno relacionada con las operaciones de mercado fue la más activa. De tal manera, el déficit del GNC que llegó a 4% del PIB (\$34,2 billones) tuvo tres grandes fuentes de financiamiento: el crédito interno neto, el crédito externo neto y los recursos de tesorería. El crédito interno reportó el 95% del financiamiento y el crédito externo reportó el 4%. El crédito externo neto se financió por medio de la emisión de Títulos de Interés Externo (TIE) por un monto de \$5,7 billones, equivalente al 17% del déficit del GNC. Eso quiere decir que se contrató un 28% adicional (\$5,7 billones) que se puede denominar como pre-financiamiento del presupuesto 2017 (Cuadro 2-17).

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2-15

**Inversión en vivienda  
2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Biliones de pesos				Porcentaje del PIB							
<b>Intermedios financieros</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Vivienda social para la Fuerza armada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Implementación y fort., institucional del sector habitacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros vivienda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio VIS rural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio VIS población víctima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio VIS Rural	-	-	0,3	0,1	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio rural población desplazada - Banco Agrario	0,1	0,1	-	-	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Subsidio vivienda rural - Banco Agrario	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Soluciones de vivienda urbana	1,3	1,8	2,0	1,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Programa de vivienda de interés prioritario para vivienda de generación	0,6	0,8	0,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Programa de cobertura condicionada crédito vivienda de generación	-	-	0,3	0,6	0,4	-	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros vivienda	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio familiar de vivienda para población	0,5	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Otros vivienda	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total vivienda</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

**2.4.3.3 Pago de intereses**

El pago de intereses ascendió a \$25,3 billones, los cuales se distribuyeron en pagos de intereses de deuda interna (\$15,3 billones), intereses de deuda externa (\$5,8 billones) e indexación de TES (\$4,2 billones) (Cuadro 2-16). Los pagos de deuda interna se mantuvieron en el mismo nivel que en el año anterior, es decir, \$15,3 billones. Los pagos de intereses externos (de 0,6% a 0,7% del PIB) se explican por los pagos hacia los organismos multilaterales. El otro componente se refiere a la indexación de los TES - B por \$4,2 billones, es decir, TES que generan una obligación potencial de pago y, por lo tanto, se hace el reconocimiento de la misma haciendo el registro respectivo del costo que generan como si hubieran sido pagados efectivamente en 2016.

Contraloría General de la República

334

Situación de las Finanzas del Estado  
Cuadro 2-17

**Financiamiento del GNC  
2013-2016**

Concepto	2015	2016	2015	2016
	Biliones		Participación (%)	
4. Financiamiento	23,7	24,2	100,0	100,0
4.1. Ingresos	18,7	18,1	79,3	72,5
4.1.1. Donaciones	18,7	14,7	79,6	43,1
4.1.2. Anonizaciones	0,0	3,4	25,3	10,0
4.2. Crédito Interno Neto	12,8	32,6	54,1	96,0
4.2.1. Disembolsos	30,4	46,3	128,0	135,3
4.2.2. Anonizaciones	17,6	13,8	73,9	40,3
4.3. Venta de activos fijos	0,0	0,0	0,1	0,1
4.3. Recursos de Terceiros	0,0	0,0	0,0	0,0
4.4. Recursos de Terceiros	-1,8	-0,7	-7,6	-2,2

Fuente: SIF, Gobierno COFOP-COR

Contraloría General de la República 55

335  
336

Situación de las Finanzas del Estado

### III. Balances fiscales sectoriales

En este capítulo se presentan los principales aspectos que explican los balances fiscales de los sectores y/o entidades, diferentes al Gobierno Nacional Central que componen el Sector Público Consolidado, profundizando en el comportamiento de los ingresos, gastos y el financiamiento de cada uno ellos.

#### 3.1 Seguridad Social

##### 3.1.1 La institucionalidad del aseguramiento en Colombia

La seguridad social, constituida como un servicio público integral de carácter obligatorio (Carta Política 1991, Artículo 48) a cargo del Estado (en su dirección, coordinación y control), funciona dentro un sistema que agrupa un conjunto de entidades y fondos creados para cubrir las contingencias de pensiones, salud y riesgos laborales (Ley 100 de 1993). Este se basa en un arreglo mixto entre los modelos Beveridge y Bismarck<sup>21</sup>.

Está compuesto por instituciones implementadas tras varias reformas. En pensiones, las nuevas administradoras que surgieron por la aprobación de la Ley 100 de 1993 se integraron a las cajas y fondos creados para la protección de los empleados del sector público y las fuerzas militares (asignaciones de retiro), las cuales operan con reglas y beneficios distintos.

Este subsector (Tabla 3-1) incluye las cajas de las Fuerzas Militares, del Congreso de la República y de los Ferrocarriles y el Fondo del Magisterio (FOMAG, Ley 91) de 1989), creados antes de 1993. Con posterioridad aparecieron el Fondo Nacional de Pensiones (FOPEP) y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) en remplazo del Instituto de los Seguros Sociales (as responsables de la administración de los Beneficios Especiales Periódicos – BEPs-). Igualmente, hacen parte de este el patrimonio autónomo de Ecopetrol, el Fondo de Pensiones y Ahorros (FOPEA), y la Garantía de pensión mínima privada. También el Fondo de Solidaridad Pensional.

En salud, que funciona dentro de un esquema de aseguramiento contributivo y subsidiado (dependiendo del nivel de ingreso de los afiliados), la administración de los recursos, a través del sector público del orden nacional, está a cargo del Fondo de

21. Ministerio de Hacienda (2016). EVASIÓN DE APORTES EN EL SISTEMA COLOMBIANO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: INDEPENDIENTES DECLARANTES DE RENTA. Informe de Seguimiento Fiscal N° 04 ABRIL. En un Sistema de Seguridad Social de tipo Beveridge la financiación proviene principalmente de los impuestos y contribuciones sociales. En un Sistema de tipo Bismarck se financia principalmente a través de las contribuciones individuales a la Seguridad Social.

Contraloría General de la República 57



Solidaridad y Garantía (Fosyga)<sup>27</sup>, Caprecom (hasta 2015), FOMAG y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles. Y los riesgos laborales a cargo de Positiva S.A.

Tabla 3-1

Composición Institucional Seguridad Social

Pensiones		Pago pensiones	
Pensiones Aborro específico	Beneficiarios de la entidad	Entidad prestadora de servicios	
Cálculos Fondo de Solidaridad Pensional (FOSP) Patrimonio Autónomo Salcom Fondo de Pensiones para la Vejez (FONPVE) Patrimonio Autónomo Escopam Garantía Pensional Mínima Privada	Cálculos Fondo del Congreso Nacional (FCN) Fondo de Pensiones para la Vejez (FONPVE) Caja de Pensiones de las Comunicaciones (Caprecom) Fondo de Pensiones para la Vejez (FONPVE) Caja Fuerzas Armadas Caja de Pensiones para la Vejez (FONPVE) Pensiones otras instituciones con recursos de ONC	Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado	Caprecom Caprecom Caprecom Caprecom Caprecom
Financiación sistema		Beneficiarios de la entidad	
Destinación recursos	Beneficiarios de la entidad	Entidad prestadora de servicios	
Caja de Seguro de Retiro Ferrocarriles del Estado Garantía en Salud (Fosyga)	FOMAG Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado	Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado Ferrocarriles del Estado	Caprecom Caprecom Caprecom Caprecom Caprecom
Fuente: Reporte de Entidades y Fondos			

3.1.2 Al cierre de 2016 el Sector Seguridad Social fue superavitario

En 2016 las cifras consolidadas del sector seguridad social registraron ingresos por \$777,98 millones, gastos por \$777,98 millones y un superávit de \$5,91 millones (0,7% del PIB). El resultado positivo obedeció principalmente a la participación del comercio de pensiones, con un resultado positivo de \$6,02 millones; seguido de riesgos laborales que alcanzó \$290 mil millones; mientras que salud reportó un déficit de \$390 mil millones (Cuadro 3-1).

Resultados fiscales Seguridad Social  
Billones de pesos

	2016		2015		2016		2015		2016		2015		Total
	Pensiones	Riesgos	Pensiones	Riesgos	Pensiones	Riesgos	Pensiones	Riesgos	Pensiones	Riesgos	Pensiones	Riesgos	
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>84,08</b>	<b>63,03</b>	<b>20,81</b>	<b>18,03</b>	<b>1,14</b>	<b>1,34</b>	<b>76,03</b>	<b>63,90</b>	<b>2,14</b>	<b>1,34</b>	<b>76,03</b>	<b>63,90</b>	<b>83,30</b>
1.1 Ingresos laborales	43,58	48,07	19,37	18,35	0,80	0,90	63,75	67,32	0,80	0,90	63,75	67,32	71,92
1.1.1 Aportes Nación	29,41	31,34	6,63	7,61	-	-	36,04	38,95	-	-	36,04	38,95	38,95
1.1.1.1 Cotizaciones	7,78	9,51	8,73	8,71	0,80	0,80	17,31	19,12	0,80	0,80	17,31	19,12	19,12
1.1.1.2 Recursos propios	3,10	3,48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.1.2.1 Otros Ingresos	0,68	0,97	0,99	1,05	0,03	0,05	1,18	1,18	0,03	0,05	1,18	1,18	1,18
1.1.1.2.2 Otros Ingresos corrientes	2,42	2,51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.1.2.2.1 Ingresos corrientes	3,40	7,10	0,99	0,14	0,32	0,29	4,64	7,50	0,32	0,29	4,64	7,50	7,50
1.1.1.2.2.2 Devolución de aportes	0,07	0,08	0,02	-	-	-	0,37	7,29	-	-	0,37	7,29	7,29
1.1.1.2.2.3 Recaptación de cartera	0,07	0,08	0,02	-	-	-	0,08	0,08	-	-	0,08	0,08	0,08
<b>2. Gastos totales</b>	<b>87,75</b>	<b>87,01</b>	<b>21,21</b>	<b>20,02</b>	<b>0,95</b>	<b>0,85</b>	<b>73,86</b>	<b>77,48</b>	<b>0,95</b>	<b>0,85</b>	<b>73,86</b>	<b>77,48</b>	<b>82,24</b>
2.1 Gastos de funcionamiento	51,73	57,00	6,51	6,88	0,34	0,35	58,57	64,24	0,34	0,35	58,57	64,24	64,24
2.1.1 Personal	0,37	0,05	0,13	0,10	0,08	0,12	0,56	0,27	0,08	0,12	0,56	0,27	0,27
2.1.2 Generales	0,19	0,03	0,17	0,17	0,12	0,07	0,48	0,50	0,12	0,07	0,48	0,50	0,50
2.1.3 Ingresos laborales	0,19	0,03	0,17	0,17	0,12	0,07	0,48	0,50	0,12	0,07	0,48	0,50	0,50
2.2 Ingresos de inversión	0,01	0,01	-	-	-	-	0,01	0,01	-	-	0,01	0,01	0,01
2.3 Gastos de inversión	0,01	0,01	-	-	-	-	0,01	0,01	-	-	0,01	0,01	0,01
2.4 Gastos de inversión	0,01	0,01	-	-	-	-	0,01	0,01	-	-	0,01	0,01	0,01
<b>3. Prestamo neto</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
<b>4. Déficit o superávit (MTR/CHD)</b>	<b>2,23</b>	<b>6,02</b>	<b>-</b>	<b>6,40</b>	<b>0,39</b>	<b>0,54</b>	<b>2,16</b>	<b>6,51</b>	<b>0,39</b>	<b>0,54</b>	<b>2,16</b>	<b>6,51</b>	<b>6,51</b>

Fuente: Reporte Fondos y entidades Seguridad Social nivel nacional.

Respecto del año anterior el sector mejoró su situación fiscal al mostrar un mayor crecimiento de los ingresos frente a los gastos (de 10,4% frente a 5,6%). En tal comportamiento influyó el desempeño de las pensiones que exhibió incrementos de ingresos de 10,4% frente a los gastos de 5,6%. Los ingresos de los riesgos laborales ha diferente, los primeros disminuyeron en 5,7% y los seguros en 5,6%; y Riesgos Laborales tuvo un comportamiento similar al del sector en 8,2% para los ingresos y 5,2% para los gastos.

3.1.3 Los ingresos de mayor participación en el sector provinieron de la Nación El sector recaudó durante 2016 recursos conformados por ingresos corrientes (82,2%) y por capital (17,7%). De los cuales sobresalieron en corriente los aportes de la Na-

539  
340

HRC

*Situación de las Finanzas del Estado*

En el crecimiento de los gastos del sector incidieron especialmente el subsector pensiones, cuyas transferencias pasaron de \$51,16 billones en 2015 a \$56,93 billones en 2016. De ellas se destacaron Colpensiones (de \$23,05 billones a \$25,14 billones), el Fonpet (de \$3,13 billones a \$4,53 billones) y el Fosop (de \$7,87 billones y \$8,55 billones).

Los gastos de salud, por el contrario, se redujeron en 5,61%, al pasar de \$21,97 billones a \$20,02 billones a causa de la liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom). Si bien el Fosyga incrementó sus gastos en 4,4%, para su financiamiento recibió transferencias de la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAAT) por \$1,06 billones para el apoyo a la población sobre un fondo asignado a un régimen subsidiado. Con este mecanismo se destinaron \$915 millones en 2015.

Así mismo, la prestación de servicios no contenidas en el plan de beneficios-otros eventos y fallos de tutela registró \$2,83 billones en 2016 y \$2,51 billones en 2015. Respecto de 2015, riesgos laborales presentó un incremento de 5,2%, causado principalmente por los gastos operacionales, al pasar de \$500 mil millones a \$950 mil millones.

**3.1.5 Retos del sistema de seguridad social**

**3.1.5.1 En pensiones se mantiene la presión fiscal**

Las cifras de pensiones muestran un pasivo de la Nación por \$1,012,98 billones (menos de 2% del PIB) en 2016, que se proyecta a crecer en 3,4% en 2017 y a pasaría de 3,4% del PIB a 3,0% del PIB entre 2016 y 2028, después de registrar un crecimiento al 4,0% en 2017.

Sin embargo, si se consideran las circunstancias dentro de las cuales funciona el sistema de pensiones, relacionadas con una baja calidad del empleo que se caracteriza por baja remuneración y poca estabilidad laboral, el crecimiento de las obligaciones a cargo del Estado y, en este sentido, de los niveles de gasto.

En primer lugar, debido a que con los recursos del presupuesto General de la Nación (PGN) se cubre el faltante para el pago de las mesadas en Colpensiones que, aunque en los últimos años ha frenado su crecimiento por el traslado de los afiliados del Régimen de Ahorro Individual y Seguro de Cesantía (RAIS) al Régimen de Previsión Social (RPS) en 2016 la entidad recibió \$10,35 billones del PGN y \$7,20 billones por devolución

61  
Contraloría General de la República

*Situación de las Finanzas del Estado*

ción (46,4%) y las cotizaciones (22,8%)<sup>23</sup>; mientras que de los de capital lo hicieron rendimientos (50,5%) y devolución de aportes (48,9%). Por sectores se destacó que el 75,1% de los ingresos corrientes y el 96,5% de los de capital se concentraron en pensiones. De igual manera, sobresalió que el subsector pensiones concentró el 80,5% de los aportes provenientes de la Nación, equivalentes a \$31,34 billones (Cuadro 3-1).

Los ingresos del sector crecieron en relación con 2015, debido al incremento de los recursos por devolución de aportes a Colpensiones de \$6,37 billones a \$7,20 billones<sup>24</sup> y por las cotizaciones de \$6,98 billones a \$7,74 billones; además del incremento de los rendimientos financieros de \$4,64 billones a \$7,53 billones<sup>25</sup>.

En salud los ingresos disminuyeron 5,7% por la liquidación de Caprecom en diciembre del 2015, situación ante la cual además de 2,2 mil millones de dólares de los recursos debieron ser reasignados a otras entidades a nivel nacional (Decreto 2619 de 2015). Fosyga, por su parte, mostró un crecimiento del 2,2%, explicado por la variación positiva del recaudo en el proceso de compensación (con situación de fondos) de \$229,00 mil millones y del CREE (impuesto sobre la renta para la equidad) en \$877,04 mil millones. Los ingresos de riesgos laborales mostraron un incremento de 12,5%, explicada como consecuencia del aumento las primas emitidas<sup>26</sup>.

**3.1.4. Los gastos del sector son destinados principalmente para el pago de pensiones**

De los gastos del sector (\$77,98 billones) se destinó 81,7% (\$63,70 billones) a transferencias<sup>27</sup>; 17,6% a gastos operativos, en especial para las actividades del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y 0,7% a gastos de personal y generales.

<sup>23</sup> Los rendimientos correspondieron a recursos propios y otros por comisiones de administración de Colpensiones (\$87,15 mil millones), los territoriales de FOHMO (\$1,32 billones) y los de Fosyga (\$2,03 billones).

<sup>24</sup> Los recursos provisionales de las transferencias efectuadas por las Administradoras de Pensiones Privadas por los afiliados que se trasladaron a Colpensiones.

<sup>25</sup> En especial del FONPET por la coyuntura que influyó en el comportamiento de los activos de renta fija (Caja de Pensiones de Comunicaciones) y el FONCIEROS por el comportamiento de los activos de renta variable en 2016 acorde a la suma de \$415,93 billones y a diciembre los rendimientos alcanzaron un 12,4% después de registrar 2,3% a comienzos del año. [https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/comunicacional/informacionpublica/1022931660/downloadname=5\\_valor\\_del\\_fondo\\_y\\_rentabilidad\\_dic\\_2016.pdf](https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/comunicacional/informacionpublica/1022931660/downloadname=5_valor_del_fondo_y_rentabilidad_dic_2016.pdf)

<sup>26</sup> [http://www.faseccol.com/index.php/download\\_file/view/6281/598/](http://www.faseccol.com/index.php/download_file/view/6281/598/)

<sup>27</sup> Las transferencias correspondieron al pago de las mesadas y asignaciones de retiro (\$56,93 billones), salud (\$6,61 billones) y riesgos laborales (\$1,60 mil millones).

60  
Contraloría General de la República

de traslados, pero la estructura etaria mostró que de los aportantes al régimen de prima media (RPM), el 79,9% se ubicó en rangos de edad alrededor de 45 años y los jóvenes representaron únicamente 2,3%.

En segundo lugar, el Estado también debe asegurarse del faltante en el Régimen de Ahorro Individual -RAI- si el fondo para la jubilación de los próximos 20 años desde su puesta en marcha, con afiliados que aportan en un 83,7% por debajo de dos salarios mínimos y que acumularían un ahorro inferior al requerido para acceder a una pensión (para una mujer que cotice durante 25 años sobre un salario mínimo habría un faltante de \$138,2 millones si quiere acceder a una pensión de 1,1 salarios mínimos; en el caso de los hombres el faltante asciende a \$100 millones).

En tercer lugar, para quienes no alcanzan el ahorro en el RAI o los requisitos de pensión en el Régimen de Prima Media -RPM-, se plantea una devolución periódica de ahorros y la contribución del Estado en 20% de los recursos ahorrados a cada una de ellas. Además, la promoción de ahorro para quienes tienen escasos ingresos mediante el mecanismo BEP también tiene contribución del 20%.

De igual manera, la jurisprudencia aprobada sobre la cobertura de los nietos (Sentencia T-074/16) obliga al Estado a garantizar el acceso al RAI para quienes no pueden acceder al régimen especial de las fuerzas militares cuyo personal agrupa al 78,06% de los empleados del sector público pagado con recursos del PGN<sup>28</sup>.

Finalmente, la sostenibilidad de las pensiones basada en el ahorro de los ocupados, donde cerca del 80% de ellos reciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos y se genera informalidad del empleo sobre el 47,5%, llevará a que el Estado continúe contribuyendo a los gastos de pensiones. Por lo tanto, se plantea que quienes reciben más altos ingresos no abarca toda la población mayor desprotegida, frente a lo cual se crean los BEP). Estas dificultades continuarán creciendo en la medida que la población envejece y se incrementa la esperanza de vida.

28. [http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?modelo=%2FDOC%2FPP\\_MHCP\\_WCC-047577%2F%2Fid=PrimaryFile&revision=latest&access=635:786](http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?modelo=%2FDOC%2FPP_MHCP_WCC-047577%2F%2Fid=PrimaryFile&revision=latest&access=635:786) cngos (58,6% del total de la comisión de la nómina estatal) corresponden a la nómina del Gobierno nacional y de allí se destaca que 496.276 cargos corresponden al sector de defensa y seguridad).

29. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ochoboch\\_informalidaddaneao\\_informalidad\\_ener17\\_jun17.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ochoboch_informalidaddaneao_informalidad_ener17_jun17.xls)

30. Los afiliados con ingreso de 16 a 17 Salario mínimo (SM) tienen un aporte adicional de un 0,2%, de 17 a 18 SM de un 0,4%, de 18 a 19 SM de un 0,6%, de 19 a 20 SM de un 0,8% y superiores a 20 SM de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de sostenibilidad del Fondo de Solidadad Pensional.

3.1.5.2 En salud el impacto fiscal es evidenciado por las necesidades de recursos para el régimen subsidiado

El sistema de salud funciona desde un esquema en el cual intervienen variables de carácter económico y jurídico y regulatorio, las cuales generan una complejidad aún presenta dificultades que continúan impactando en la atención a los afiliados<sup>31</sup>.

El proceso de ajuste legal y reglamentario para asegurar a la salud efectivo viene mostrando avances en la universalización del aseguramiento, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del plan Obligatorio de Salud (POS), la portabilidad y la movilidad entre regímenes y la igualación de las condiciones de habilitación financiera en los dos regímenes, entre otros aspectos<sup>32</sup>.

Sin embargo, las quejas por la prestación de los servicios crecen. En 2014, de las 498.200 tutelas interpuestas, 118.281 (23,7%) correspondieron a reclamos por algún servicio de salud, mientras que en 2015 se interpusieron en el país 151.213 peticiones ante los tribunales por este mismo concepto. Esto cerca de trascendido un año de la implementación de la Ley estatutaria.

En torno de los recursos del sistema, en 2016 la Ley 1819 (artículo 376) derogó las disposiciones legales relacionadas con el impuesto CREE, sobretasa al CREE y los anticipos a esta (ta tarifa marginal de la sobretasa fue del 5,0%, para 2015, del 6,0% para 2016 y se aplicaría una tarifa del 8% para 2017 y del 9,0% para 2018).

Así, del comportamiento del mecanismo de financiamiento que impone esta Ley dependerá el balance fiscal del régimen contributivo y su contribución parcial al déficit del sistema de salud. En consecuencia, el balance fiscal del régimen subsidiado se verá afectado por la inclusión del No-POS en la UPC (Ley 1751 de 2015)<sup>33</sup>.

3.1.5.3 La cobertura muestra unos bajos índices de afiliación y de protección al adulto mayor

Las estadísticas mostraron en 2016 la persistencia de una baja afiliación. Esto se evidenció en la medida que, no obstante el sistema de pensiones registró 20,65 millones

31. Ministerio de Salud (2013) Cifras Financieras de la Salud.

32. Promovidos por la Ley Estatutario en salud (Ley 1751 del 16 de febrero de 2015) y la Corte Constitucional (Sentencia T-760 de 2008).

33. Ministerio de Hacienda (2016) MRPAP, págs. 206). En los últimos años, los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados para continuar el régimen subsidiado se han incrementado un 225%.



343  
344

Oficina de las Finanzas del Estado

adscritos al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)<sup>41</sup>. En este sentido, la concepción de un sistema, tanto de pensiones como de riesgos laborales planteado con base en contribuciones dependientes del empleo formal, se enfrenta a los problemas estructurales en el mercado laboral.

**3.1.5.4. La cobertura en salud es cercana al 100% aunque con beneficios desiguales**  
En junio de 2016 se encontraban afiliadas al Sistema General de Seguridad Social alrededor de 45,4 millones de personas en salud, de las cuales 52% pertenecían al régimen subsidiado y 48% al régimen contributivo, para una cobertura de 97,3% de la población. Sin embargo, aún no se igualan los beneficios, pues actualmente las primas puras se encuentran con una diferencia de 91,9%<sup>42</sup>.

Al respecto, y a pesar de que la cobertura para los usuarios del sistema de salud quedó estipulada a través de la Resolución 6408 de 2016, los pacientes de las distintas EPS deben emprender acciones de tutela para reclamar servicios y medicamentos que tienen cobertura obligatoria. Tan solo en el primer semestre de 2016 se interpusieron más de 31 mil tutelas con el fin de reclamar servicios POS (19.340 del régimen contributivo y 11.624 del régimen subsidiado)<sup>43</sup>.

41. Ministerio de Trabajo (2017) consultado estadísticas accidentales y enfermedades laborales - 2016.

42. Para la vigencia 2015, mediante la Resolución 5968 de 31 de diciembre de 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social implementó una prueba piloto y su procedimiento de aplicación para la igualdad de primas puras en el régimen contributivo y subsidiado de EPS en los municipios de Bogotá, D.C., Medellín, Santiago de Cali y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en el propósito de incentivar la recesión de información a través de las aseguradoras del régimen subsidiado, y de contar con información adicional en relación con las frecuencias de uso y costos de la prestación de los servicios del régimen subsidiado.  
[http://www.visiondeweb.com/insigifitocursos/insigifitocursos/Auto\\_06\\_21\\_06\\_Appl\\_06\\_2016.pdf](http://www.visiondeweb.com/insigifitocursos/insigifitocursos/Auto_06_21_06_Appl_06_2016.pdf)

43. Reporte de los indicadores de calidad de los EPS de la Superintendencia de Salud primer semestre <https://www.supersalud.gov.co/indicadores/calidad-de-cobertura>

Contraloría General de la República

65

Oficina de las Finanzas del Estado

de personas alguna vez afiliadas, los indicadores de permanencia expresaron signos de discontinuidad. De este total de registrados, solo 6,90 millones eran cotizadores durante el último mes) y 11,11 millones activos (que contribuyeron durante los últimos seis meses)<sup>34</sup>.

En estas condiciones, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2016 el 36,6% de los trabajadores cotizaba a pensiones (8,08 millones de pensionados)<sup>35</sup>. A su vez, el Ministerio de Trabajo reportó alrededor de 1,80 millones de pensionados<sup>36</sup> (Régimen de Ahorro Individual, Régimen de Prima Media o regímenes especiales), con lo cual un 33,7% de los adultos mayores de 60 años alcanzaron este beneficio.

Mientras tanto, el Gobierno desarrolla los programas de Adulto Mayor para quienes no alcanzan los requisitos para obtener una pensión, aunque insuficiente para cubrir a los 3,5 millones de personas en esta condición. Las cifras mostraron que de los no cubiertos por una pensión, 1,5 millones recibieron un subsidio no contributivo (el 26% del total de adultos de 60 años y más) otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional; un poco más de 590 mil personas<sup>37</sup> estaban vinculadas a los BEP y 1.773 personas tenían una anualidad vitalicia<sup>38</sup> asignada por los BEP. Estos últimos con una asignación por debajo de la línea de pobreza promedio \$36.942 cada dos meses<sup>39</sup>, siendo la línea de pobreza bimestral de \$229.384 de 2016<sup>40</sup>.

La protección de riesgos laborales también presenta problemas con la cobertura de los trabajadores. En el país existen 10,04 millones de afiliados (43,2% de los ocupados) y, de ellos, 532 mil son trabajadores independientes, que constituyen el 5,3% de los

34. Las personas que no alcanzaron a cumplir el tiempo de cotización al cumplir la edad les devuelven los ahorros (Devolución de saldos en los fondos privados de pensiones y devolución de aportes en Colpensiones).

35. 68% del régimen de ahorro individual y 32% del régimen de prima media

36. <http://www.mintrabajo.gov.co/HomeMinibac/tema/ShowProperty?sessionId=8c99025d56701d06281102f2f2e8d37000&id=86281102f2f2e8d37000>

37. De los vinculados a los BEP 122.229 tenían saldos en sus cuentas individuales.

38. Los BEP son un esquema flexible de protección para las personas que no cuentan con ingresos suficientes, que tengan ingresos ocasionales, o de menos de un salario mínimo, que trabajen en actividades que no les permitan su ahorro para la vejez desde el momento y la periodicidad con la que pueden. El Gobierno entrega 40% proporcional a su ahorro al momento de la salida de pensión.

39. Colpensiones. (2016) Informe de gestión.

40. DANE (2016) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016.

Contraloría General de la República

66



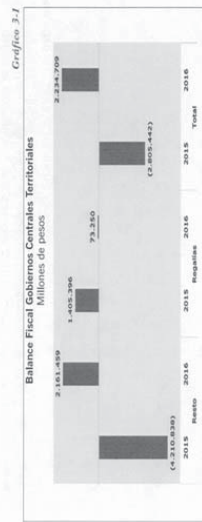
Ministerio de las Finanzas del Estado

**3.2 Gobiernos Centrales Territoriales**

**3.2.1 El balance fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales: de déficit en 2015 a superávit en 2016**

El resultado fiscal al cierre de 2016 fue superavitario por \$2,23 billones<sup>44</sup> (0,4% del PIB) frente a un resultado deficitario de \$2,8 billones presentado en 2015, lo cual resulta consistente con el inicio del periodo de gobierno de los mandatarios regionales y la reducción del gasto agregado territorial, dado el proceso de planeación que tienen que enfrentar.

Como se observa en el Gráfico 3-1, este resultado positivo se origina principalmente en el comportamiento de las cuentas diferentes a regalías, a diferencia de lo ocurrido en 2015 cuando el déficit observado en las cuentas territoriales diferentes a regalías fue parcialmente compensado por el superávit del Sistema General de Regalías (SGR).



En 2016 el mayor resultado positivo de los gobiernos territoriales correspondió a los departamentos (\$1,28 billones), mientras que el superávit del conjunto de capitales ascendió a \$0,48 billones y el de las ciudades no capitales a \$0,47 billones.

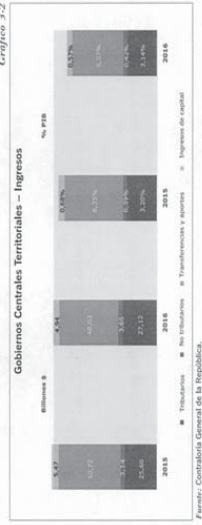
44. Este resultado incluye la información reportada a la CGR por 30 municipios capitales (se incluye a Yopal que no reportó información). El departamento de San Andrés y Providencia no tiene capital, 32 departamentos y 1.037 municipios no capitales (33 municipios no capitales no reportaron información en alguno de los dos años) para los dos años analizados.

66 Contraloría General de la República

Ministerio de las Finanzas del Estado

**3.2.2 Los ingresos de los Gobiernos Centrales Territoriales disminuyeron en 2016 por efecto de las regalías**

Para el agregado, los ingresos tributarios ganaron tres puntos porcentuales (de 30% a 33% dentro de la estructura de ingresos territoriales a costa de las transferencias (de 59,7% a 57,4%), frente a los ingresos no tributarios y los de capital que mantuvieron su peso relativo. Los ingresos no tributarios y los de capital, a su vez, hicieron caer el grado de transferencias, sobretodo de las provenientes de las regalías, hicieron caer el grado de dependencia territorial de fuentes de financiamiento que no le son propias (Gráfico 3-2).



El superávit territorial se explicó por la caída en el ritmo de ejecución, tanto en materia de inversión pública como en materia de ejecución de los recursos del SGR. El superávit del gobierno de los mandatarios territoriales en 2016. Esta disminución en los ingresos se originó en dos factores: a) baja en las transferencias (\$2,7 billones), principalmente en regalías con \$4,1 billones, debido a la crisis de los precios del petróleo que afectó al SGR, obligando el aplazamiento de \$4,8 billones para el bienio 2015-2016; y b) en los ingresos de capital, que fueron jalados por la disminución de las utilidades y los excedentes financieros (\$1 billón).

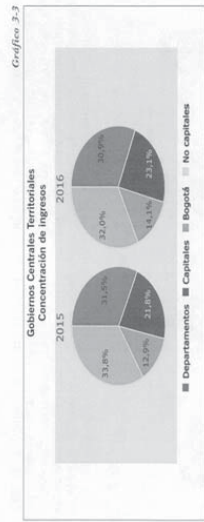
El comportamiento a la baja de estos dos grandes rubros no pudo ser compensado por los tributos que, aunque crecieron 5,9% (de \$25,0 billones a \$27,1 billones), lo hicieron por debajo de la tasa de aumento del PIB nominal (7,9%), con una pérdida de 0,06 puntos porcentuales en su participación en el PIB.

En términos del PIB, los ingresos territoriales perdieron 0,92 puntos porcentuales (de 10,65% a 9,71%) al finalizar 2016, de los que 0,75 puntos correspondieron a los ingresos no tributarios y los de capital, y 0,17 puntos correspondieron a las regalías en las transferencias (0,18) y en las regalías (0,55) (Gráfico 3-2).

67 Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Por otro lado, los reportes mostraron que los ingresos se centralizaron un poco más en las capitales, al concentrar 37,1% en 2016 frente al 34,7% observado en 2015 (Gráfico 3-3).



3.2.3 La menor inversión explica la disminución de los gastos de los Gobiernos Centrales Territoriales en 2016

En materia del gasto territorial se observó una caída de \$5,3 billones en la inversión territorial, de \$5,2 a \$0,2 billones, frente al crecimiento de \$1,9 billones en la inversión en recursos humanos (originados en los recursos del Sistema General de Participaciones) (Gráfico 3-4).



Situación de las Finanzas del Estado

Los gastos de funcionamiento también se redujeron, como consecuencia del bajonazo en el gasto en transferencias que se redujo en contraste con los crecimientos de los gastos de personal (10,6%) y generales (3,9%). Puede concluirse que la contracción del gasto territorial se dio en el rubro más flexible, cual es la inversión pública en infraestructura, seguramente por ser la que requiere mayores exigencias en materia de planeación.

Ahora bien, lo que el superávit fiscal de 2016 nos plantea es que los nuevos mandatos regionales y locales no pudieron gastar o invertir la totalidad de los recursos que tuvieron a su disposición durante el año. Más aún, al superávit (\$2,23 billones) se adicionaron \$0,64 billones provenientes de la variación y venta de activos no financieros y de un pequeño saldo neto positivo de las cuentas administradas de terceros.

En cuanto al financiamiento, las administraciones amortizaron deudas internas (\$0,42 billones) y externas (\$0,25 billones) y mantuvieron en caja cerca de \$2,2 billones para ser utilizados en la próxima vigencia.

3.2.4 El resultado fiscal de los departamentos fue positivo en 2016

Para el conjunto de los 32 departamentos del país, el resultado fiscal fue superavitario por \$1,28 billones al cierre de 2016, en contraste con el déficit por \$0,4 billones observado en 2015, explicado por la disminución de 9,2% para los gastos que compuso la carga de los ingresos por 3,3%.

El superávit departamental fue complementado con la variación y venta de activos no financieros (\$330,6 mil millones) y sobrantes de las cuentas transitorias (\$26,4 mil millones) que se emplearon en el pago de deudas internas (\$301,7 mil millones) y para engrosar los saldos mantenidos en la caja de las gobernaciones (\$1,19 billones).

Aun cuando los ingresos totales disminuyeron durante la vigencia analizada, el buen comportamiento de los ingresos propios anticipó los resultados esperados de la reforma tributaria de 2016, que empezó a regir el 1 de enero de 2017 y que afectó los ingresos recaudados por consumo de cigarrillos y tabaco. En efecto, el comportamiento real de los gastos mejoró para los propios al igual que los ingresos, pagos y convenios de los departamentos, lo que permitió reducir los déficits y mejorar los resultados. Las altas tasas de aumento se situaron por encima del crecimiento del PIB (Gráfico 3-5).

340-  
34%

Contraloría General de la República  
69

352

68

a 0,152% entre 2015 y 2016) (Gráfico 3-5).

Así las cosas, es claro que la disminución de los ingresos departamentales se basó en cambios de los rubros de los impuestos, los cuales no sufrieron ningún control. Se trata, de un lado, de las transferencias y aportes de otros departamentos, y de otro, de la disminución de las primas, es perceptible la disminución de los puros del SGR para el segundo año del bienio 2015-2016, cuando los departamentos recibieron cerca de la mitad de lo que reportaron en 2015.

La disminución de los ingresos por regalías (\$2,6 billones) no fue compensada por los mayores recursos de SGR (\$0,8 billones) por lo que, en términos reales, las transferencias y aportes de otros departamentos disminuyeron en 3,1% respecto al 2015 (de 2,21% a 1,84%). Al evaluar su participación dentro de la estructura de ingresos departamentales, resultó perceptible la disminución del grado de dependencia de las gobernaciones de esta fuente de financiación, que pasó de 66,0% a 61,3%, entre 2015 y 2016.

Los reintegros y las utilidades y excedentes financieros arrastraron a los ingresos de capital a menores recaudos por \$97,4 mil millones, haciéndolos perder 2,4 p.b. del PIB.

Por su parte, la caída de los ingresos por transferencias se vio reflejada en los gastos, que disminuyeron 9,2% (de \$27,1 billones a \$24,6 billones). Dentro de los gastos corrientes, se contrajeron las transferencias que realizaron los departamentos a terceros para cubrir la previsión social y realizar parte de las inversiones del SGR, al caer \$1,7 billones (de \$2,85 billones en 2015 a \$1,16 billones en 2016).

Las inversiones ejecutadas directamente por las gobernaciones también sufrieron contracción al caer \$1,16 billones, de \$21,96 billones en 2015 a \$20,80 billones en 2016. Sin embargo, la formación bruta de capital fijo fue la más afectada, pues la reducción en los montos invertidos en construcción y en el mejoramiento y mantenimiento de las obras (\$1,62 billones) no fue compensada por el aumento de las inversiones clasificadas como otros (\$0,49 billones), en donde la mayor variación positiva se dio en las inversiones en recursos humanos (\$0,64 billones).

Aunque el resultado departamental agregado fue superavitario, en el Gráfico 3-6 se muestra que la situación no fue homogénea. Mientras que 20 departamentos registraron resultados positivos por \$2,11 billones, las restantes 12 administraciones presentaron resultados deficitarios del orden de \$0,83 billones al cerrar 2016.

Los mayores superávits se observaron en el Valle del Cauca (\$317,1 mil millones), Santander (\$279,6 mil millones), Meta (\$246,5 mil millones) y Antioquia (\$230,2 mil millones), mientras que La Guajira fue el único departamento con déficit superior a \$300 mil millones.

348  
350

Gráfico 3-5



Fuente: Contraloría General de la República.

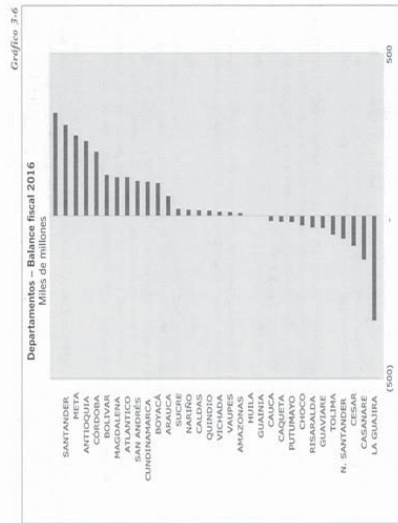
El recaudo de los impuestos a los licores, vinos, cervezas y tabaco creció en 15,7% en 2016, superior a las tarifas que crecieron siguiendo el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que fue de 6,39%. La diferencia puede explicarse por una mejor gestión de las administraciones departamentales o a incrementos en el consumo de estos productos.

En materia del impuesto de vehículos, en cabeza de los departamentos, los buenos resultados se dieron como consecuencia del re-avalo de los automóviles causado por la devaluación sufrida por el peso entre mediados de 2014 y comienzos de 2016. De allí que la participación de los tributos haya ganado nueve puntos básicos como proporción del PIB nacional (de 0,852% a 0,861%).

Los ingresos no tributarios, al otro componente de los ingresos propios, excedieron las expectativas al crecer 41% en 2016. Sin embargo, tal aumento se debió a los rubros clasificables como otros ingresos no tributarios dentro de los cuales ocupan un lugar importante las rentas provenientes de la explotación de monopolios (cuyos recaudos pasaron de \$44, mil millones a \$51,6 mil millones) y los recaudos no especificados, que se multiplicaron por 1,5 (de \$568,8 mil millones a \$884,8 mil millones). Los no tributarios ganaron 3,6 puntos básicos como proporción del PIB nacional (de 0,116%



Situación de las Finanzas del Estado



3.2.5 El balance de las capitales pasó de negativo a positivo en el 2016

En 2016 el balance de las 30 ciudades capitales<sup>45</sup> que reportaron información a la CGR fue superavitario en \$0,5 billones, frente al déficit de \$1,3 billones presentado en la vigencia 2015.

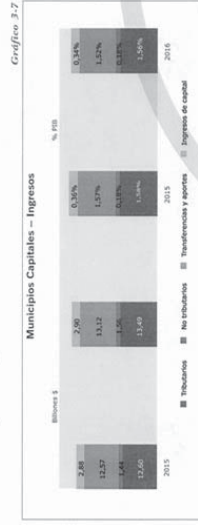
45. Yopal no reportó en ambos años. El departamento de San Andrés y Providencia no tiene capital.

Situación de las Finanzas del Estado

En cuanto al financiamiento, el superávit de 2016 fue complementado con otros recursos por \$0,12 billones provenientes de créditos internos (\$85,8 mil millones), cuentas transitorias (\$89 millones) y variaciones y ventas de activos (\$33,7 mil millones), para afrontar deudas externas (\$104,5 mil millones) y el incremento de los saldos en caja (\$498,7 mil millones).

A diferencia de los departamentos, el cambio de signo en el resultado fiscal se dio en virtud del incremento en los ingresos en 5,4%, mientras que los gastos apenas cayeron 0,5% (de \$30,65 billones a \$30,50 billones).

La dependencia fiscal de las capitales con respecto a las regalías no fue significativa, pues los recursos de regalías en 2016 representaron el 0,3% del total de los recursos recibidos por el SGP, que aumentaron de \$8,7 billones en 2015 a \$9,6 billones en 2016. Por eso, aunque el grado de dependencia también disminuyó en este caso, lo hizo solo del 42,6% al 42,2%.



Los impuestos capitalinos tuvieron un comportamiento neutro al crecer a una tasa levemente inferior (7,1%) a la del PIB nominal (7,93%), con lo que perdieron dos p.b. de participación en el producto nacional (de 1,58% a 1,56%). Sin embargo, fue notoria la influencia de la capital del país en este resultado, pues los impuestos bogotanos aumentaron 8,1%, mientras que los de las restantes capitales de departamento lo hicieron en un 6,0%.

Tan solo el impuesto predial y el de circulación y tránsito aumentaron por encima del producto. Los recaudos por impuesto predial se destacaron en la capital de la República en donde aumentaron 10,7% (de \$2,01 billones a \$2,23 billones), mientras

Situación de las Finanzas del Estado

que en las restantes 25 ciudades capitales cambiaron de \$2,25 billones a \$2,41 billones. Los ingresos por circulación y tránsito fueron mejores en las demás ciudades que en Bogotá, pues en ellas aumentaron 30,3% (de \$14,8 mil millones a \$19,3 mil millones más ingresos), frente a la metrópoli donde crecieron 12,5% (de \$473,4 mil millones a \$531,9 mil millones).

Con todo esto, y a pesar del crecimiento por debajo del que le correspondió al PIB, las capitales concentraron una mayor proporción de ingresos (Gráfico 3-7), en razón a que los aumentos en departamentos y ciudades no capitales fueron inferiores.

Por su parte, los gastos totales cayeron \$152,3 mil millones en las capitales. Sin embargo, la distribución entre los grandes municipios y los gastos de funcionamiento cambió: en 2015 los gastos de funcionamiento de Bogotá representaron 11,4% de los gastos de capital, pero en 2016 pasaron a 4,9%. En términos absolutos, esos porcentajes significaron el aumento de \$1,04 billones para el funcionamiento y la caída de \$1,20 billones para las inversiones.

Con referencia al PIB, los cambios observados en los gastos implicaron un incremento en la participación de los gastos de funcionamiento (de 0,80% del PIB en 2015 a 0,86% del PIB en 2016) y un decremento de 37 p.p. en la inversión (de 3,04% del PIB en 2015 a 2,67% del PIB en 2016) (Gráfico 3-8).

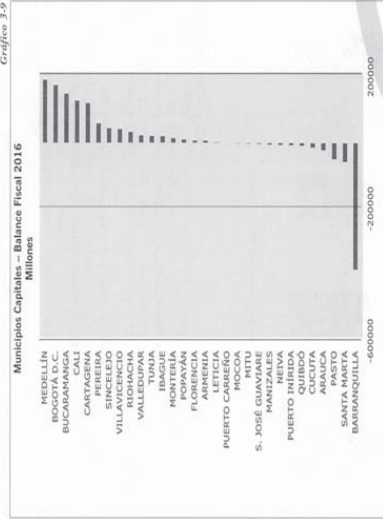


Fuente: Contraloría General de la República.

A nivel individual, 13 capitales presentaron resultados deficitarios, mientras que las restantes 17 mostraron superávit (Gráfico 3-9). Entre los deficitarios el mayor valor correspondió a Barranquilla con un resultado negativo de \$383,8 mil millones. En ese distrito el déficit de 2016 se incrementó con respecto al observado en 2015 (\$234,1 mil millones), debido a que los ingresos, a pesar de haber aumentado 14,6%, lo hicieron por debajo de los gastos en 20,1%.

Situación de las Finanzas del Estado

Gráfico 3-9



Fuente: Contraloría General de la República.

Entre las capitales con resultados superavitarios se destacaron Medellín (\$190,6 mil millones), Bogotá (\$175,0 mil millones), Bucaramanga (\$148,6 mil millones), Cali (\$127,6 mil millones) y Cartagena (\$120,2 mil millones). En tal sentido y con la excepción de Barranquilla, todos los demás municipios pasaron de registrar déficit en 2015 a superávit en 2016.

3.2.6 Los municipios no capitales registraron superávit en 2016

El resultado fiscal para los 1.037 municipios no capitales, que reportaron información a la CGR para ambos años, se transformó de negativo (\$1,11 billones) a positivo (\$0,47 billones) entre 2015 y 2016. El superávit agregado de los municipios no

Situación de las Finanzas del Estado

capitales, adicionado con \$238.6 mil millones provenientes de ventas y variaciones de otros activos y un pequeño saldo en las cuentas transitorias (\$12.13 mil millones), fue utilizado para pagar deudas externas (\$5.8 mil millones) e internas (\$203.72 mil millones), así como para aumentar los saldos en caja de esas entidades (\$514.46 mil millones).

Jalonados por la disminución de las transferencias (de \$20.5 a \$19.0 billones entre 2015 y 2016) y de los recursos de capital (de \$1.23 a \$0.77 billones entre los mismos años) los ingresos de los municipios no capitales cayeron 6.6% (\$1.9 billones).

Los otros dos grandes rubros de los ingresos municipales, tributarios y no tributarios mantuvieron en 2016 un valor nominal similar al observado en 2015. Ello significó que en términos del PIB los tributos no tributarios básicos de participación bajaron 77%, el PIB en 2015 y 72% en 2016. Los tributos básicos de participación perdieron un punto básico (de 0.10% del PIB en 2015 a 0.09% del PIB en 2016) (Gráfico 3-10).



Fuente: Contraloría General de la República.

Las transferencias pasadas por los no capitales perdieron, por su parte, 36 p.b. de participación en el PIB (de 2.57% a 2.1%), siendo jalonadas por la disminución de los recursos girados por el SGR que cayeron 1.6 p.b. entre 2015 y 2016 (\$1.46 billones). La caída generalizada de los ingresos, unida a la mayor disminución de las transferencias, produjo una leve mejora del indicador de dependencia de estos gobiernos (del 71.5% al 71.1%).

Los malos resultados en materia de recaudos se reflejaron más que proporcionalmente en los no capitales, que disminuyó \$5.02 billones (0.69 p.b. del PIB) entre 2015 y 2016 (Gráfico 3-11).

Situación de las Finanzas del Estado

Al igual que para los demás agregados, los gastos de funcionamiento se vieron halados hacia abajo por las transferencias, que cayeron \$0.90 billones (de \$1.31 billones a \$0.41 billones).



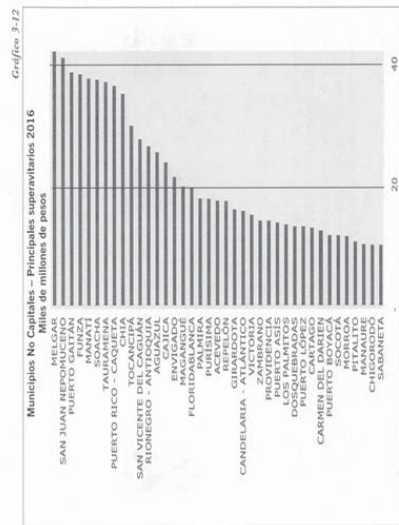
Fuente: Contraloría General de la República.

Los decrementos de la inversión, por su parte, se cifraron alrededor de \$2.96 billones (de \$2.0 a \$4.96 billones en 2016) observando un cambio en la composición de la inversión, ya que las inversiones en recurso humano, que fueron las únicas de las cuales se clasifican las inversiones en recurso humano, que fueron las únicas que aumentaron entre los dos años (de \$13.89 billones a \$14.63 billones) (Gráfico 3-11).

Individualmente, 562 municipios no capitales mostraron resultados positivos por \$1.91 billones al cerrar 2016. En el Gráfico 3-12 se muestran los resultados de los 39 municipios en los que el superávit fue superior a \$10 mil millones. Se destacaron, en particular, los municipios de San Juan Nepomuceno (\$30.7 mil millones) y San Juan de los Rios (\$29.7 mil millones). En Moligar, la mayor parte del superávit (\$30.7 mil millones) se dio en las cuentas del SGR, mientras que para el resto de las cuentas el superávit fue de \$11.43 mil millones. En San Juan Nepomuceno el balance positivo fue causado por las cuentas del presupuesto anual normal (\$45.56 mil millones), jalonado por el sustancial incremento de los recursos recibidos por concepto del Sistema General de Participaciones (SGP).



Situación de las Finanzas del Estado

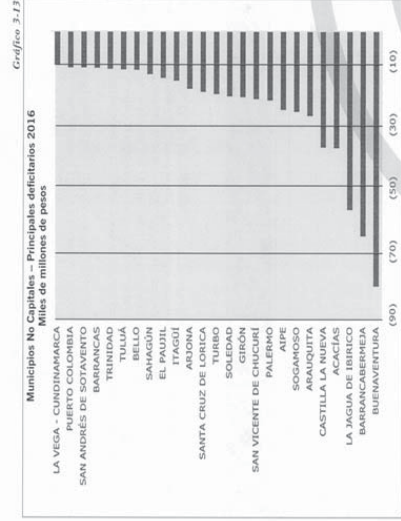


Para los restantes 475 municipios no capitales que reportaron información a la CGR, el resultado fue deficitario por \$1.43 billones. En La Jagua de Ibirico (\$56.4 mil millones), Barrancabermeja (\$64.6 mil millones) y Buenaventura (\$80.4 mil millones) el déficit superó los \$50 mil millones (Grafico 3-13).

El resultado negativo de Buenaventura para 2015 (\$25.0 mil millones) se incrementó para 2016 como consecuencia de la disminución de los ingresos (\$134.7 mil millones), sobretodo de los provenientes de las transferencias nacionales (\$76.6 mil millones) y del SGP (\$83.2 mil millones), unida a una menor caída en los gastos (\$34.4 mil millones).

En Barrancabermeja el déficit de las cuentas diferentes a las regalías fue mayor al observado en 2015 (\$70.1 mil millones), pero compensado parcialmente por el superavit del SGR (\$23.12 mil millones).

Situación de las Finanzas del Estado



### 3.3 Sistema General de Regalías (SGR)

En este sector se analiza el resultado del Sistema General de Regalías manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinando los ingresos del Sistema en comparación con las transferencias de recursos hacia los beneficiarios del mismo.

Ministerio de las Finanzas del Estado

Para 2016, el Sistema General de Regalías presentó un excedente por \$263.768 millones, que fue inferior en \$400.892 millones al presentado un año atrás, como resultado de ingresos totales de \$6.5 billones, de los cuales \$5.8 billones correspondieron a ingresos operacionales de la vigencia (liquidez en regalías de explotación) y \$0.7 billones a ingresos no operacionales (transferencias de regalías del FAE). El excedente de \$263.768 millones se destinó a transferencias de las entidades territoriales.

Por su parte, los gastos o giros que totalizaron \$6.29 billones se distribuyeron entre los destinados para inversión (\$3.93 billones), para ahorro (\$1.37 billones) y los gastos de funcionamiento (\$0.936 millones) (Cuadro 3-2).

Los recursos destinados a transferencias a entidades beneficiarias son los que soportan el deber de eficiencia en la inversión, entre los más importantes. Finalmente, la reducción de los recursos manejados por el SGR en 2016 estuvo principalmente vinculado a las bajas cotizaciones del petróleo en el mercado internacional, lo cual repercutió en el precio de liquidación de las regalías.

Cuadro 3-2

Sistema General de Regalías Billones de pesos		
	2015	2016
<b>I. Ingresos</b>	<b>7,77</b>	<b>6,56</b>
Transferencias de las agencias	7,23	5,77
Otros	0,44	0,79
<b>II. Gastos (giros)</b>	<b>7,10</b>	<b>6,29</b>
Inversión*	4,00	3,93
Ahorro	1,77	1,37
Funcionamiento	0,78	0,54
<b>III. Balance (B-B)</b>	<b>0,21</b>	<b>0,39</b>
	<b>0,66</b>	<b>0,26</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Cuentas Públicas y Tesoro Nacional.

3-4 Fondos

3-4.1 Fondos de regalías del régimen anterior

Después de aprobado el nuevo sistema de distribución de regalías que comenzó a operar desde 2012, se inició la liquidación y marchitamiento de los fondos que co-

80 Contraloría General de la República

Ministerio de las Finanzas del Estado

respondían al régimen anterior, es decir del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera<sup>46</sup> (FAEP).

De tal manera, el FNR tenía el objeto de manejar los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios, con el fin de garantizar el destino a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión como prioritarios en los planes de Desarrollo; mientras que el FAEP (creado en 1995) tenía los propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica<sup>47</sup>.

Para 2016, estos dos fondos presentaron un flujo neto negativo por \$318.333 millones de los cuales \$331.782 millones correspondieron al FNR y \$13.409 millones de ahorro del FNR en liquidación (Cuadro 3-3). La mayoría de estos recursos los reciben los entes beneficiarios con el fin de continuar el financiamiento de proyectos de inversión que están en curso.

Cuadro 3-3

Concepto	Miles de millones			% PIB
	2015	2016	2015	
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-309,6	-331,7	0,0	0,0
Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNR-L)	-166,7	13,4	0,0	0,0
<b>Total fondos regalías régimen anterior</b>	<b>-476,3</b>	<b>-318,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Agencia Nacional de Hidrocarburos.

3-4.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El Fondo de Ahorro y Estabilización<sup>48</sup> (FAE), del Sistema General de Regalías (SGR), tiene como objetivo contribuir a estabilizar el ciclo del gasto público en el tiempo y con un mismo nivel de actividad económica adicional de ahorro para época de escasez<sup>49</sup>. En la actualidad se encuentra en proceso de acumulación de recursos principalmente por las regalías de hidrocarburos.

46. Los desahorros que se deben realizar hasta agotar los recursos en 2019, según el Decreto 1849 de 2013.

47. En el Fondo tenían ahorros Ecopetrol, los departamentos y municipios receptoras de regalías y compañías petroleras y del Fondo Nacional de Regalías. A finales de 2016, solo tienen ahorros los departamentos de Antioquia y Cesar, y los municipios de Anseri, Aguazá y Taramite.

48. Creado en 2012 mediante Acto Legislativo 05 de 2011.

49. El portafolio de inversión de estos recursos ahorrados los administra el Banco de la República.

81

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 3-4

**Fondo de Ahorro y Estabilización**  
Biliones

Año	Aportes	
	Anuales	Acumulados
2012	1,47	1,45
2013	1,54	3,17
2014	1,57	4,74
2015	1,57	6,31
2016	1,65	7,96
2017	1,65	9,61
<b>Total</b>		<b>10,41</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante 2016 el FAE registró un flujo neto de \$1,1 biliones, fruto de los ahorros realizados durante esta vigencia, que correspondieron a US\$ 345 millones (Cuadro 3-4). De tal manera, con los recursos ahorrados desde 2012, se acumuló a finales de 2016 un monto total de \$10,4 biliones.

**3.4.3 Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC)**

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) generó en 2016 un déficit por \$951,714 millones. Es decir, presentó una posición neta negativa, dado que durante la vigencia los precios reconocidos por el Gobierno en el mercado interno (a los productores y/o refinadores) para la gasolina motor y el diésel estuvieron por debajo del precio referente internacional (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

**Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles**  
Millones de pesos

Años	Diferencial de compensación	Diferencial de participación	Balance neto
2015	-797.586	423.798	-373.787
2016	-1.116.673	154.958	-961.714

Fuente: Ministerio de Minas y Energía

En la actualidad, el FEPC, que fue creado con el objetivo de atenuar las variaciones de los precios internos de los combustibles, no ha generado posición neta positiva y, por tanto, el costo del subsidio lo asume el Gobierno Central Nacional, a través de crédito extraordinario de corto plazo que obtiene del Tesoro Nacional<sup>(1)</sup>.

50. Decreto 1880, 29 septiembre de 2014.

Situación de las Finanzas del Estado

**3.4.4 Fondo Nacional del Café (FoNC)**

La caficultura colombiana tuvo un año favorable durante 2016, debido a una buena cosecha cáterera, el fortalecimiento de las cotizaciones del grano y el efecto positivo del tipo de cambio. No obstante, el Fondo Nacional del Café (FoNC) presentó en 2016 un balance fiscal negativo en \$108 mil millones (0,013% del PIB), que contrastó con el balance positivo presentado en 2015 por \$246,5 mil millones.

Cuadro 3-6

**FoNC: Balance fiscal**  
Miles de Millones

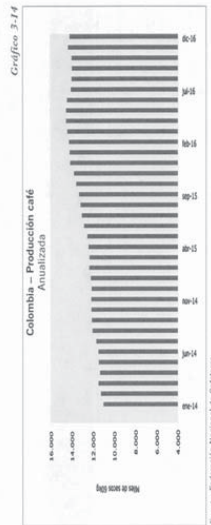
	2015	2016
Ingresos Totales	2.251,3	2.333,6
Ingresos corrientes	2.250,0	2.331,9
Ingresos de capital	1,3	1,7
Gastos Totales	2.004,0	2.411,7
Gastos de funcionamiento	234,1	236,1
Gastos de operación	1.609,4	1.843,2
Intereses, Comis y Gastos (Obusos)	29,1	25,2
Gastos de inversión	139,2	309,7
Prestamo Neto	0,0	0,0
Déficit o Superavit	246,5	-108,0
% PIB	0,031	-0,013
<b>Financiamiento</b>	<b>-246,5</b>	<b>108,0</b>
Financiamiento externo neto	-117,1	-44,9
Desembolsos	0,0	0,0
Amortizaciones	117,1	64,9
Financiamiento interno neto	-48,5	-82,1
Desembolsos	0,0	0,0
Amortizaciones	48,5	82,1
Movimiento activos financieros neto	0,0	0,0
Movimiento caja y cuentas	-82,8	225,0

Fuente: Fondo Nacional del Café, Cálculos DIRM.

El desbalance fiscal se reflejó en las actividades de financiamiento neto, en las que se destacaron la obtención de recursos por \$225 mil millones y el pago de amortizaciones de deuda interna (pasivo pensional de la Flota Mercante Gran Colombiana) por \$52,105 millones y amortizaciones de deuda externa por \$64,860 millones (Cuadro 3-6).

Ministerio de las Finanzas del Estado

3.4.4.1 Los ingresos se vieron favorecidos por un buen nivel de producción y precio. El mercado cafetero colombiano tuvo buenos resultados en 2016, debido, de una parte, por el aumento de 7% en el precio de la cosecha cafetera, al pasar la producción de 14,118 millones de toneladas en 2015 a 14,2 millones en 2016 (Cuadro 3-14), lo cual significó mantener la producción en niveles históricamente altos.



A ello se sumó el resultado positivo de la devaluación de la tasa de cambio y del incremento de 2% en las cotizaciones del grano suave colombiano en el mercado externo al subir, en promedio, a US\$ 1.55 por libra en 2016. Estos efectos se trasladaron al precio interno al aumentar 15,8% y pasar, en promedio, de \$716.821 por carga de café en 2015 a \$829.827 en 2016.

La combinación de los anteriores factores generó un incremento de 3,7% en los ingresos del FONC, al pasar de \$2,25 billones a \$2,33 billones entre 2015 y 2016. La combinación de estos factores permitió incrementar el ingreso por tonelada sustentados en las ventas de café al exterior y el recaudo de la contribución cafetera.

3.4.4.2 Los gastos del Fondo Nacional del Café fueron más dinámicos que los ingresos. Los gastos del FONC crecieron en 2016 a una tasa anual de 21,8%, principalmente por el aumento de los gastos de operación comercial, que representaron el 75% del total de los gastos. Si se comparan los gastos de operación comercial en 2016 con los de 2015, al correr 2016 en \$1.84 billones de operación comercial, los mayores volúmenes comercializados de café y los de inversión (que representaron el 7% del total) con un incremento del 141,9%, al pasar de \$139,180 millones en 2015 a \$336.711

84 Contraloría General de la República

Ministerio de las Finanzas del Estado

millones en 2016, permitiéndole recuperar el nivel que tenía hace dos años. Durante 2016 la inversión se dirigió principalmente a programas de subsidios al cultivador y a regiones de investigación, estudios y asistencia técnica.

Por su parte, los gastos de funcionamiento aumentaron solo 1%, resultado de la reducción de 32,4% en los gastos generales, que compensó el aumento de las transferencias corrientes (25,3%) y los gastos denominados de administración del Estado (21%) (Cuadro 3-6).

### 3-5 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)

Para la vigencia 2016, y a partir de la reclasificación de cuentas, se estimó el balance de los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN) que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. El Estado fiscal que señaló un superávit por obligaciones de \$2,2 billones (0,3% del PIB) frente a los gastos de \$2,4 billones (0,3% del PIB) de contrastar ingresos totales (recaudos) de \$14,8 billones, frente a gastos totales de \$12,2 billones, aproximadamente (Cuadro 3-7).

Si se compara este superávit obtenido en 2016 con el de 2015, se encontró que disminuyó ligeramente y su proporción respecto del PIB representó una baja en 0,02 puntos porcentuales (Cuadro 3-7).

85 Contraloría General de la República



**Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales**  
Billones de pesos

Concepto	2015	2016	2017	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)	% PIB
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>13,4</b>	<b>14,8</b>	<b>14,4</b>	<b>1,0</b>	<b>7,4%</b>	<b>1,7%</b>
1.1. Ingresos corrientes	7,7	8,3	8,6	0,9	11,7%	1,6%
1.1.1. Ingresos tributarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.1.1. Impuestos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.2. Ingresos no tributarios	7,7	8,3	8,6	0,9	11,7%	1,6%
1.2. Otros Ingresos	2,9	3,1	3,1	0,2	6,9%	0,4%
1.2.1. Fondos Especiales	2,9	3,1	3,1	0,2	6,9%	0,4%
1.2.2. Aportes parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
<b>1.3. Ingresos de Capital</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-77,8%</b>	<b>0,4%</b>
1.3.1. Rendimientos financieros	0,2	0,9	0,7	0,5	250,0%	0,1%
1.3.2. Excedentes financieros	2,3	2,4	0,1	-2,2	-95,7%	0,3%
1.3.3. Reintegración y recursos no apropiados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.3.4. Recuperación de Cartera	0,1	0,0	0,0	-0,1	-100,0%	0,0%
1.3.5. Otros de capital	0,3	0,1	0,0	-0,3	-100,0%	0,0%
<b>2. Gastos totales</b>	<b>10,1</b>	<b>12,2</b>	<b>11,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-10,7%</b>	<b>1,6%</b>
<b>2.1. Gastos Corrientes</b>	<b>5,7</b>	<b>5,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-10,8</b>	<b>-18,8%</b>	<b>0,9%</b>
2.1.1. Funcionamiento	5,7	5,1	-0,6	-10,8	-18,8%	0,9%
2.1.1.1. Gastos de personal	1,0	1,4	0,4	37,8	37,8%	0,2%
2.1.1.2. Gastos generales*	2,0	2,2	0,2	8,4	42,0%	0,3%
2.1.1.3. Transferencias	2,7	1,5	-1,2	-43,6	-16,1%	0,2%
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	0,0	0,0	0,0	-7,8	-100,0%	0,0%
2.1.2.1. Intereses	0,0	0,0	0,0	-7,8	-100,0%	0,0%
2.1.2.2. Comisiones	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0%	0,0%
<b>2.2. Gastos de Inversión (1)(1-2)</b>	<b>5,1</b>	<b>7,1</b>	<b>2,0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-54,9%</b>	<b>0,3%</b>
<b>3. Deficit (Superavit) (1)(1-2)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,3%</b>

Fuente: SIF - Cálculos Contraloría General de la República

**3.5.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN en 2016**

En la vigencia 2016 los ingresos<sup>51</sup> (recaudos) totales de los establecimientos públicos nacionales alcanzaron \$14,8 billones, de los cuales 56,1% correspondieron a ingresos corrientes, 23,0% a ingresos de capital y el restante 20,9% a otros ingresos<sup>52</sup> (Cuadro 3-8).

51. Distribuidos así: ingresos corrientes, estuvieron integrados en su totalidad por ingresos no tributarios, mientras que los otros ingresos estuvieron constituidos totalmente por aportes parafiscales. Además, los ingresos de capital estuvieron representados en su estructura en mayor proporción por excedentes financieros y rendimientos financieros.

**Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales**  
Billones de pesos

Concepto	Vigencia anterior		Vigencia actual		Variación anual %
	2015	Estructura %	2016	Estructura %	
<b>1.1. Ingresos corrientes</b>	<b>13,4</b>	<b>100,0</b>	<b>14,8</b>	<b>100,0</b>	<b>10,7</b>
1.1.1. Ingresos tributarios	7,7	57,7	8,3	55,2	7,8
1.1.1.1. Impuestos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	7,7	57,7	8,3	56,2	7,8
<b>1.2. Otros Ingresos</b>	<b>2,9</b>	<b>21,8</b>	<b>3,1</b>	<b>21,0</b>	<b>6,5</b>
1.2.1. Fondos Especiales	2,9	21,8	3,1	21,0	6,5
1.2.2. Aportes parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.3. Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>1.3. Ingresos de Capital</b>	<b>2,7</b>	<b>20,2</b>	<b>0,6</b>	<b>4,1</b>	<b>-311,7</b>
1.3.1. Rendimientos financieros	0,2	1,6	0,9	16,2	350,0
1.3.2. Excedentes financieros	2,3	17,4	2,4	16,2	3,3
1.3.3. Reintegración y recursos no apropiados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3.4. Recuperación de Cartera	0,1	0,5	0,0	0,0	-100,0
1.3.5. Otros de capital	0,3	1,0	0,0	0,0	-100,0

Fuente: SIF - Cálculos Contraloría General de la República

Los ESPN que en 2016 presentaron mayor participación en los ingresos totales fueron el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con (17,3%), como se habla registrado en 2015), el Servicio Nacional de aprendizaje (SENA) (12,9%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (7,1%), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (7,1%), la Superintendencia de Notariado y Registro (5,9%) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (5,6%), que en conjunto concentraron el 65,9% del total de los ingresos analizados.

Evaluando los recursos más destacados de los principales ESPN, se observó que en el ICBF lo constituyeron las contribuciones parafiscales con \$2,0 billones, seguidos de recursos de capital con \$0,5 billones e ingresos no tributarios con \$0,04 billones; en el SENA estuvieron constituidos por contribuciones parafiscales con \$1,0 billones, ingresos de capital con \$0,6 billones e ingresos no tributarios con \$0,4 billones; en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se estableció que fueron ingresos no tributarios con \$1,0 billones y recursos de capital por \$0,1 billones.

52. Item que registra el valor de aportes parafiscales y fondos especiales; los fondos especiales no registran valor por los repes y los ingresos creados y emitidos por ley para prestación de un servicio público específico, o participaciones e fondos en procesos judiciales.

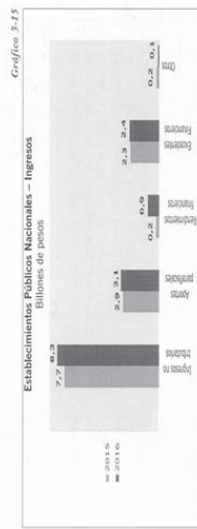
Siervicio de las Finanzas del Estado

El incremento en el total de ingresos de 2016 frente a lo registrado en 2015 fue de \$1.4 billones, con una participación destacada de los recursos de capital con 23,2%. Esto se observó principalmente en excedentes financieros de entidades descentralizadas nacionales, por efecto de la liquidación y resignaciones del CONPES a los ESPN (10,9%), en el seguro de rentas de pensionados (10,9 billones y 311,7% de variación), mientras que la recuperación de cartera y los otros recursos de capital decrecieron (Gráfico 3-15).

Los aportes parafiscales crecieron 6,5% en 2016, al compararlos con los registrados en 2015 se observó que las correspondientes a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con 10,1% fueron las de mayor incremento, seguidas del ICBF con 7,6% y el SENA con 6,2%.

Por el lado de los ingresos no tributarios se registró un incremento para 2016 de \$0.63 billones, correspondiente al 7,8% en su crecimiento, donde tasas, multas y contribuciones fue el rubro de mayor importancia, seguido de la venta de bienes y servicios, productos de las actividades de estos entes.

En síntesis, los ingresos totales de los establecimientos públicos se han incrementado entre 2012y 2016, con excepción de 2014, resultado que a lo largo de estos años se ha observado un crecimiento constante de los ingresos totales de los establecimientos públicos al igual que los de capital. Por otra parte, desde la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012), se observó un aumento en las contribuciones parafiscales, debido a la introducción del CREE, aunque dichos incrementos de 2015 a 2016 han sido paulatinos sin superar el 7,9% en promedio.



Contraloría General de la República

88

Siervicio de las Finanzas del Estado

3.5.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN en 2016

Para 2016 se incrementó el gasto total respecto a 2015, dado el repunte de la inversión con \$2.0 billones, pero con una caída en el gasto de funcionamiento de \$0.6 billones, a lo que contribuyeron especialmente las transferencias con una disminución de 43,1%, a pesar de que los gastos de personal y los generales se incrementaron (Gráfico 3-16).

Los gastos<sup>3</sup> de los ESPN en 2016 se situaron en \$12.2 billones, distribuidos en inversión (58,0%) y funcionamiento (42,0%), mientras que el servicio de la deuda no tuvo participación importante en el global. Al interior de los gastos de funcionamiento la composición fue de generales con 42,49%, transferencias con 29,8% y personal con 27,7% (Cuadro 3-9).

Al compararse los gastos totales en 2016 de los ESPN, frente a los registrados en 2015, se presentó un incremento de \$1.4 billones, donde la inversión fue el rubro que tuvo alza, particularmente la misma se materializó en los valores registrados principalmente en: Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) que presentó un crecimiento de 1.136,6%, Superintendencia de Notariado y Registro (639,0%), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (136,9%), ICBF (88,7%) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (85,4%). En el rubro de funcionamiento se registró un crecimiento en los gastos de personal (39,8%), Unidad Administrativa Especial de las Fuerzas Militares (91,3%), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) (89,8%), Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) y Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2,6%), entre otros (Cuadro 3-9).

Las entidades con mayor participación en los gastos totales registrados en 2016 fueron el ICBF (21,2%), el SENA (12,9%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (7,5%), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (7,1%), la Superintendencia de Industria y Comercio (6,9%), el Fondo de Tecnologías de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) (4,9%). Estas entidades, en conjunto, representaron el 60,2% del total obligado de gastos.

53. Medios por obligaciones

Contraloría General de la República

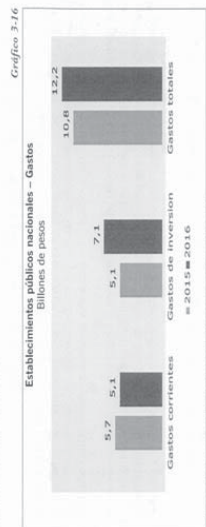
89



367  
368

266

Situación de las Finanzas del Estado



En cuanto a la inversión en 2016 de los principales entes analizados, se encontró que los mayores valores estuvieron en el ICBF (31,5%), el SENA (21,4%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (11,8%), la Superintendencia de Notariado y Registro (7,2%) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) (3,9%), concentrando el 75,7% del total.

En el ICBF, este monto se dirigió principalmente hacia los programas de protección y bienestar del recurso humano y los proyectos de asistencia a la primera infancia y población vulnerable. En el SENA, se destinó a la adquisición de equipos de capacitación y formación y asistencia técnica del recurso humano y proyectos de capacitación y formación en general, entre otros; en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los recursos se destinaron a la adquisición, producción, mantenimiento y dotación del sector, en los proyectos de ampliación, fortalecimiento, entre otros de los programas de telecomunicaciones sociales, programa de computadores para educar y la capacitación del recurso humano del país para mejorar el uso y acceso a contenidos digitales, entre otros; en la Superintendencia y Registro en las transferencias hacia la Superintendencia de Notariado y Registro y la Superintendencia de Aeronáutica Civil; en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la inversión se realizó en la construcción de la infraestructura del sector en los aeropuertos del país, especialmente de El Dorado en Bogotá D.C.

La disminución en los gastos corrientes se explicó, principalmente, por las erogaciones relacionadas en transferencias (-43,6%) y las de mayor monto fueron las destinadas al sector público, especialmente para provisión y seguridad social para bonos pensionales, mesadas, retiros y servicios médicos.

Situación de las Finanzas del Estado

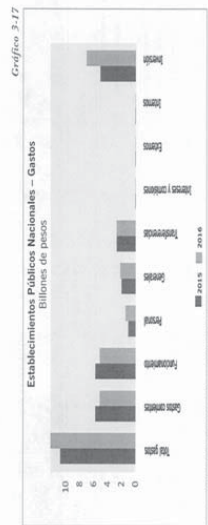
**Cuadro 3-9**  
Establecimientos públicos nacionales – Gastos totales  
Billones de pesos

Concepto	Vigencia anterior 2016		Vigencia actual 2016		Variación anual %
	Estructura %	2016	Estructura %	2016	
<b>2. Gastos totales</b>	<b>10,8</b>	<b>100,0</b>	<b>12,2</b>	<b>100,0</b>	<b>12,7</b>
2.1. Gastos Corrientes	5,7	53,1	5,1	42,0	-10,6
2.1.1. Funcionamiento	5,0	46,3	4,5	37,0	-11,0
2.1.2. Gastos generales*	0,7	6,4	0,6	5,0	-11,7
2.1.3. Transferencias	2,0	18,0	2,2	17,8	8,4
2.1.3.1. Transferencias	2,7	25,0	1,5	12,5	-43,6
2.1.2.1. Intereses y Comisiones de Deuda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2.2. Intereses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	5,1	46,9	7,1	58,0	39,5

Fuente: ICF-Valores Contraloría General de la República

Por otro lado, los rubros de gastos de personal y generales presentaron incremento para 2016, en razón de la dinámica que surten este tipo de egresos, especialmente los gastos de personal.

En resumen, se observó una baja en el total de los egresos de los años 2015 – 2016, aunque al interior de los mismos cabe resaltar el alza presentada en el rubro de inversión, entre otras razones, por el fortalecimiento en los programas y acciones emprendidas por los E.P., además del direccionamiento dado a la inversión focalizada en algunos sectores, lo que favoreció dicha situación. Por el lado de los gastos corrientes se registró decremento en los años examinados (Gráfico 3-17).



**3.6 Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT)**

El balance financiero<sup>54</sup> de los establecimientos públicos territoriales en 2016 presentó un superávit de \$518 mil millones en 2016, solo inferior en \$7,83 mil millones al superávit de 2015 (Cuadro 3-10).

Los datos presentados en este informe no son comparables a los presentados en el informe del período 2014 – 2015, debido a que para ese período las entidades incluidas en la muestra fueron 335 (56,7% del total); mientras que para este informe las entidades totales registradas como Establecimientos Públicos territoriales, tanto activas como pasivas, fueron 572. Por lo tanto, para el presente informe se seleccionaron 272 entidades y se tomaron para la elaboración del informe 410 (96,01% del total de entidades que reportaron información) por presentar información estadísticamente consistente.

La heterogeneidad de entidades que conforman este grupo, va desde ancianatos hasta universidades, pasando por institutos de deporte, salud y tránsito. Esta variedad se ve reflejada en la disparidad en el volumen de ingresos que hace que la entidad con el mayor monto de ingresos para 2016 (Fondo Financiero Distrital de Salud) represente el 14,57% de los ingresos totales de la muestra, mientras que la entidad con el menor monto de ingresos en el mismo año representen el 51,46% de los ingresos totales; en tanto que las 205 entidades con menores ingresos, la mitad de las entidades de la muestra, representan solo el 1,75% de los ingresos totales de los Establecimientos Públicos.

54. Considerar la ejecución de gastos en el momento de obligaciones (ver anexo metodológico).

La diferencia en el piso específico de cada una de las entidades que conforman este grupo hace que el comportamiento general este regido por el de unas pocas entidades, a saber, las de mayores recursos.

Entrando al detalle, se aprecia una leve caída de los ingresos totales en 2016 de \$85,7 mil millones, resultado de la reducción en los ingresos en 217 entidades. Entre las entidades con mayores disminuciones en ingresos están la U.E.A. de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (\$140,12 mil millones), el Instituto de Desarrollo Urbano (\$130,17 mil millones) y el Fondo de Valorización del municipio de Medellín (\$105,41 mil millones).

Por rubros, el Cuadro 3-10 muestra que la caída de los ingresos corrientes en 1% se reflejó en los rubros de los ingresos tributarios. En particular, los últimos cayeron \$610,96 mil millones, cuyo valor fue ligeramente inferior al crecimiento de los ingresos provenientes de transferencias y aportes.

Los gastos descendieron en igual proporción a la de los ingresos, manteniéndose para los dos años inferiores a éstos. Unas 212 entidades redujeron los gastos, dentro de las cuales se destacaron el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca y el Fondo de Valorización del municipio de Medellín. En el caso de los rubros (millones) y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. (\$105,83 mil millones). La reducción de los gastos estuvo a cargo del rubro formación de capital fijo, que superó el incremento en los gastos corrientes.

El comportamiento de los gastos, en línea con el de los ingresos, y una menor dinámica del préstamo neto, llevó a que el resultado financiero arroje un superávit ligeramente menor que el registrado para 2015.

381  
392



Situación de las Finanzas del Estado

**3.7 Empresas no financieras**

El balance fiscal para 2016 arrojó para las empresas públicas no financieras nacionales y territoriales una reducción del déficit en \$3,55 millones, al pasar de \$7,10 millones en 2015 a un déficit de \$3,55 en 2016. Este resultado se debió al aumento de los ingresos en 10%, que superó el crecimiento de los gastos en 3,17 veces (Cuadro 3-11).

Cuadro 3-11

**Balance Financiero 2016**  
Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Variación %
Ingresos	49,01	53,97	10,1
Gastos	-57,13	-56,96	3,2
Práctimo Neto	1,02	1,43	40,8
Deficit/Superavit	-7,10	-3,55	(50,0)
Financiamiento	7,10	3,55	(50,0)

Fuente: Datasim. Cálculos DEM.

Separando el comportamiento de los dos grupos de empresas, se observó en el caso de las Empresas Nacionales que pasaron de un superávit de \$0,52 millones a un déficit de \$0,60 millones. En tanto, las empresas territoriales pasaron de un déficit de \$7,62 millones a uno de \$2,95 millones.

Una explicación más detallada de este resultado la brindó un acercamiento a los balances, tanto de las empresas nacionales como de las empresas territoriales, por separado. Las empresas nacionales<sup>55</sup>, clasificadas en el Ambito 31 del sistema de captura de información CHIP, incorporadas en este análisis alcanzaron un total de 49, que representó el 70% del número total; mientras que el restante 30% de las entidades fue excluido de la muestra por presentar inconsistencias estadísticas.

Del resultado financiero por componentes (ver anexo metodológico) se observó un incremento de los ingresos de 13,37%, explicado por el aumento de los ingresos no tributarios, y dentro de este concepto, por el crecimiento de venta de bienes del 85,7%, cuya variación compensó las disminuciones en los demás rubros de ingresos (Cuadro 3-12).

55. Para el caso de las Empresas Nacionales, expresado aquí, se ha excluido Escorial S.A. dado que es sale del rubro del 50% de por una empresa que opera en Bolivia y tiene una participación estatal menor al 50%.

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

**Balance Financiero Estatales-Territoriales**

Miles de millones de pesos

Cuadro 3-10

Concepto	2015	2016	Variación %
<b>A. Ingresos</b>	11.740,29	11.740,29	(0,0)
1.1 Ingresos Corrientes	650,33	489,55	(24,7)
1.1.1 Tributos	3.624,52	3.613,56	(0,3)
1.1.2 No Tributos	1.152,24	1.122,28	(2,6)
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	1.051,00	1.033,89	(1,7)
1.1.2.2 Otros Ingresos (rentas, intereses, operaciones comerciales)	101,24	88,39	(12,7)
1.1.3 Ingresos de Capital	6,96	7.644,72	109,8
1.1.4 Ingresos Parafiscales y Contribuciones Parafiscales	1.966,09	2,49	(25,1)
1.4 Ingresos de Capital	770,19	770,10	0,4
1.4.2 Ingresos de Capital*	688,84	759,85	10,1
1.4.2.1 Otros recursos de capital	119,35	19,25	(10,6)
1.4.2.2 Ingresos de Capital	569,49	540,60	(5,1)
2.1 Gastos Corrientes	(4.737,33)	(5.465,00)	14,1
2.1.1 Gastos de Personal	(1.976,84)	(2.129,78)	6,7
2.1.2 Gastos Generales	(605,60)	(646,89)	10,7
2.1.3 Transferencias Corrientes	(1.676,56)	(2.307,82)	23,0
2.1.4 Otros Gastos*	(574,33)	(396,43)	5,4
2.1.5 Servicio de la Deuda	(144,65)	(94,14)	43,6
2.2 Gastos de Capital	89,57	89,57	(0,0)
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(2.559,20)	(1.879,81)	(26,1)
2.2.2 Dotación	(1.273,56)	(1.449,91)	(9,7)
2.2.3 Recursos Humanos	(1.333,21)	(1.325,82)	(0,6)
2.2.4 Otros Gastos de Capital*	(1.546,79)	(1.971,25)	1,6
3.1 Patrimonio	70,54	41,36	(41,1)
3.2 Inversión	1,14	2,42	111,3
<b>A. Déficit o Superávit (4)(1)(0)(1)</b>	<b>626,34</b>	<b>516,53</b>	<b>(17,6)</b>
<b>B. Financiamiento</b>	<b>(626,34)</b>	<b>(516,53)</b>	<b>(17,6)</b>
5.1 Créditos Externos Nuevos	(206,41)	(116,02)	(19,4)
5.2 Gastos Externos Nuevos	(18,70)	(18,70)	(0,0)
5.3 Otros Nuevos	(7,23)	(2,91)	(60,3)
5.4 Crédito Interno Nuevo	(113,23)	(254,47)	124,7
5.5 Gastos Bancarios	(30,48)	(32,11)	(205,4)
5.6 Otros Nuevos	(117,98)	(57,98)	(50,9)
5.7 Otros Nuevos	(14,41)	(22,02)	43,7
5.8 Diferencia en Caja (domestica)	1.881,78	1.698,66	(9,5)
5.9 Diferencia en Caja (domestica)	(2.298,40)	(2.144,62)	(10,5)

Fuente: Datasim, Cálculos DEM.

1. Rendimientos de cartera, incluye otros recuperaciones de cartera, reintegros, empujones por operaciones financieras, donaciones, reintegros de préstamos, etc. 2. Otros recursos de capital, incluye: Ingresos de capital, subvenciones, subproductos y otras fuentes. 3. Otros gastos de capital, incluye: Inversión y estado, subsidios, subproductos y otras fuentes. 4. Otros recursos de capital, incluye: Ingresos de capital, subvenciones, subproductos y otras fuentes.

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 3-12  
**Balance Finanzas Empresas Nacionales**  
Billones de pesos

Concepto	2016	2015	Variación %
<b>1. Ingresos</b>	<b>16,545</b>	<b>19,322</b>	<b>13.4</b>
1.1 Ingresos Corrientes	13,970	15,475	14.4
1.1.1 Impuestos	3,805	3,805	85.9
1.1.1.1 Ventas brutas	10.33	9.31	(9.9)
1.1.1.2 Ventas de servicios	1.01	1.04	2.6
1.1.1.3 Total Operaciones Comerciales	0.30	0.47	57.0
1.1.1.4 Total Otros Ingresos no Tributarios	0.00	0.39	(10.0)
1.2 Ingresos Adicionales	1.17	1.17	0.0
1.3 Recaudaciones por Operaciones Financieras	0.48	0.38	(20.1)
1.3.1 Recaudaciones por Operaciones Financieras	0.02	-	(100.0)
1.3.2 Utilidades y excedentes Financieros	0.46	0.38	348.9
1.3.3 Otros recursos de capital	0.04	0.01	(85.0)
1.3.4 Otros recursos de capital	0.00	0.00	0.0
1.4 Otros recursos de capital	14.69	17.27	49.2
1.4.1 Gastos de Funcionamiento	(2.72)	(2.72)	0.0
1.4.2 Gastos de Personal	(0.75)	(0.85)	24.9
1.4.3 Gastos Operativos	(1.38)	(1.42)	2.4
1.4.4 Gastos de Mantenimiento y Reparación	(0.84)	(0.78)	(5.1)
1.4.5 Gastos de Investigación y Desarrollo	(0.16)	(1.45)	-24.8
1.4.6 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.4.7 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.4.8 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.5 Servicio de la Deuda	(5.79)	(4.51)	(22.2)
2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(5.54)	(3.36)	(39.6)
2.2 Otros	(0.35)	(1.15)	308.0
2.3 Otros	0.00	0.00	0.0
2.4 Otros	4.44	4.44	0.0
<b>4. Déficit o Superávit (4)(1)(2)(3)(4)</b>	<b>4.44</b>	<b>4.44</b>	<b>0.0</b>

1. Otros Recursos de Capital, Ingresos, Retiros, Deterioros Cuantitativos, Ahorros de Capital y Operaciones.  
2. Otros, Incluye: Donación, Recursos Humanos, Investigación y Estudios, Subsidios y Gastos Operativos de Inversión.  
3. Otros, Incluye: Donación, Recursos Humanos, Investigación y Estudios, Subsidios y Gastos Operativos de Inversión.  
Fuente: Datanime, Cálculos DINA.

El crecimiento del gasto, menor en 7.3 puntos porcentuales al incremento de los ingresos, si bien redujo las necesidades de financiamiento, no fue suficiente para mantener, como en 2015, un escenario de superávit. La explicación de esta situación se encuentra en la reducción del financiamiento vía préstamo neto, que para 2016 cayó en \$2.19 billones y obligó a buscar otras fuentes de recursos, que se obtuvieron gracias en su mayoría a la variación neta de caja.

En el detalle de este grupo se encuentra que las dos más grandes empresas: la Refinería de Cartagena S.A. y el Oleoducto Central S.A., representaron por volumen de ingre-

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 3-13  
**Balance Finanzas Empresas Territoriales**  
Billones de pesos

Concepto	2016	2015	Variación %
<b>1. Ingresos</b>	<b>34,179</b>	<b>32,026</b>	<b>6.4</b>
1.1 Ingresos Corrientes	27,84	25,46	9.4
1.1.1 Impuestos	0.00	0.00	0.0
1.1.1.1 Ventas brutas	0.00	0.00	0.0
1.1.1.2 Ventas de servicios	1.03	2.09	6.8
1.1.1.3 Total Operaciones Comerciales	20.46	21.24	3.8
1.1.1.4 Total Otros Ingresos no Tributarios	0.22	0.21	(0.4)
1.1.1.5 Total Otros Ingresos no Tributarios	1.21	1.01	(17.0)
1.2 Ingresos Adicionales	1.31	1.31	0.0
1.3 Recaudaciones por Operaciones Financieras	4.21	0.79	85.1
1.3.1 Recaudaciones por Operaciones Financieras	1.98	4.06	134.9
1.3.2 Utilidades y excedentes Financieros	0.13	0.03	(72.8)
1.3.3 Otros recursos de capital	1.72	1.58	(7.6)
1.3.4 Otros recursos de capital	0.00	0.00	0.0
1.4 Otros recursos de capital	10.69	10.69	0.0
1.4.1 Gastos de Funcionamiento	(2.71)	(2.71)	0.0
1.4.2 Gastos de Personal	(0.75)	(0.85)	11.8
1.4.3 Gastos Operativos	(1.38)	(1.42)	2.4
1.4.4 Gastos de Mantenimiento y Reparación	(0.84)	(0.78)	(5.1)
1.4.5 Gastos de Investigación y Desarrollo	(0.16)	(1.45)	-24.8
1.4.6 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.4.7 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.4.8 Gastos de Transferencias	(0.01)	(0.01)	0.0
1.5 Servicio de la Deuda	(5.79)	(4.51)	(22.2)
2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(5.54)	(3.36)	(39.6)
2.2 Otros	(0.35)	(1.15)	308.0
2.3 Otros	0.00	0.00	0.0
2.4 Otros	4.44	4.44	0.0
<b>4. Déficit o Superávit (4)(1)(2)(3)(4)</b>	<b>4.44</b>	<b>4.44</b>	<b>0.0</b>

1. Otros Recursos de Capital, Ingresos, Retiros, Deterioros Cuantitativos, Ahorros de Capital y Operaciones.  
2. Otros, Incluye: Donación, Recursos Humanos, Investigación y Estudios, Subsidios y Gastos Operativos de Inversión.  
3. Otros, Incluye: Donación, Recursos Humanos, Investigación y Estudios, Subsidios y Gastos Operativos de Inversión.  
Fuente: Datanime, Cálculos DINA.

En el detalle de este grupo se encuentra que las dos más grandes empresas: la Refinería de Cartagena S.A. y el Oleoducto Central S.A., representaron por volumen de ingre-

Oficina de las Finanzas del Estado

Los gastos, por su parte, crecieron 1,58% con un crecimiento real negativo de 4,17% si consideramos la inflación para 2016. El leve crecimiento en los gastos, unido a una recuperación del préstamo neto de \$2,56 billones, redujo las necesidades de financiamiento para 2016 en \$4,67 billones, con una caída del 61,29%.

Al interior de este grupo de entidades se dio una mayor concentración de los ingresos comparado con lo ocurrido en el caso de las empresas nacionales, particularmente si se tiene en cuenta que el número de entidades de este grupo superó en más de 10 veces el de las empresas nacionales. Tres entidades concentraron el 43,24% de los ingresos de 2016 y las 10 primeras por ingresos de ese mismo año representaron el 69,98% de los ingresos del grupo. Las necesidades de financiamiento para estas empresas: Empresas Públicas de Medellín, Polipropileno del Caribe S.A. y Empresas Municipales de Cali E.I.C.E.S.P., correspondió al 29,39% de las necesidades totales.

3.8 Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET)

3.8.1 Institucionalidad

Las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET), como instituciones prestadoras de servicio de salud (IPS)<sup>56</sup>, desempeñan su función en el cuidado directo de la población afectada por la presencia de una enfermedad. Según la información del Sistema de Información de Hospitales del Ministerio de Salud (SIHO) en 2016 funcionaban 11 ESET, de las cuales tres son de complejidad (el uno conformado por 982; en el dos por 144 y en el tres por 39 para 2016), representando alrededor del 2,6%, respecto del total de las IPS.

Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos (Decreto 1876 de 1994).

En su participación con el sistema de salud, las ESET guardan una relación en tres vías: con los demandantes de los servicios (los pacientes), con las IPS con quienes compete por la prestación de los servicios y con las entidades prestadoras de servicios de salud (EPS). El proceso de libre escogencia determina para ellas los recursos que puedan obtener a partir de la escogencia de los pacientes en función de la atención prestada a la vez que de su relación entre las EPS en cuanto a la manera como definen la contratación de sus servicios.

56. Dentro de las IPS se incluyen entidades públicas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), dentro de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o fuera de ellas. [http://aplicaciones.cotpa.edu.co/biblioteca/valida\\_digital/virtualhca/cufileas/Carfilia\\_Seguridad\\_social\\_integratf\\_RG\\_ene\\_11\\_23p.pdf](http://aplicaciones.cotpa.edu.co/biblioteca/valida_digital/virtualhca/cufileas/Carfilia_Seguridad_social_integratf_RG_ene_11_23p.pdf)

382  
378

Oficina de las Finanzas del Estado

3.8.2 Un balance fiscal negativo en 2016 para las ESET

Las Empresas Sociales del Estado Territoriales<sup>57</sup> mostraron durante 2016 una dinámica en la cual los gastos (\$10,25 billones) superaron a los ingresos (\$8,98 billones) y, por ende, reportaron un déficit de \$1,27 billones. Este déficit se reflejó en el PIB regional (Cuadro 3-14). Para financiar este desbalance las ESET tuvieron que recurrir principalmente a los recursos provenientes de la redención de portafolio por \$1,0 billones.

El recaudo (\$8,98 billones) estuvo conformado en 88,7% por los ingresos corrientes y en 11,3% por los de capital. De los primeros sobresalieron los recursos recibidos por el cuidado de los pacientes de las IPS con los ingresos por el contrato de arrendamiento por \$2,44 billones (27,2%), los ingresos por el contrato de arrendamiento por \$2,11 billones (23,5%), los ingresos por el contrato de arrendamiento por \$1,15 billones (12,8%) y los ingresos por el contrato de arrendamiento por \$1,15 billones (12,8%) no capitalizados. De los ingresos de capital se destacó la recuperación de cartera por \$879,7 mil millones.

De los gastos que ascendieron a \$10,25 billones, el 94,0% se destinó a funcionamiento, 3,8% a formación bruta de capital fijo y el restante 2,2% a dotaciones y recursos humanos. Dentro de los primeros, se destinaron \$4,25 billones a gastos de personal, \$2,44 billones a gastos de comercialización y producción y \$1,56 billones a gastos generales.

Respecto de 2015, los ingresos crecieron 1,2% como resultado de una variación positiva de los corrientes (2,2%), en especial relacionados con la atención por capilación, aunque los de capital se redujeron (7,1%). Los gastos tuvieron un crecimiento de 1,5% y dentro de ellos sobresalieron el incremento de los gastos generales (5,3%) y de comercialización (1,5%) y la reducción de los gastos generales (3,1%). El préstamo neto se redujo en 50,5%.

57. Para una muestra de 764 ESET que cumplen con la contabilidad estadística, se efectuó reportar información para los dos años.

58. En la que se ofrece el cuidado de los pacientes de manera que las IPS manejen el riesgo en los diferentes niveles de complejidad.

59. Son aquellos en los que las EPS les reconocen cada una de las intervenciones médicas de forma individual o asume los costos de forma particular.

288

Cuadro 3-14

**Resultado fiscal ESET**  
Miles de millones de pesos

	2015	2016
<b>Ingresos</b>	<b>8.872,5</b>	<b>8.976,1</b>
Ingresos corrientes	7.872,7	8.048,4
Ingresos de capital	1.000,8	929,6
Otros Recorridos de Cartera	841,4	879,7
Reverendimientos por Operaciones Financieras	15,9	1,9
Diferencial Cambio	32,2	3,0
Aportes de capital	0,0	0,0
Donaciones	2,6	0,6
Otros	9,9	0,6
<b>Gastos</b>	<b>10.077,4</b>	<b>10.248,9</b>
Gastos de funcionamiento	8.231,4	8.632,8
Gastos de personal	1.427,7	1.427,7
Gastos generales	1.522,0	1.522,0
Transferencias corrientes	708,1	728,6
Otros gastos de funcionamiento	8,0	7,9
Gastos de comercialización y producción	2.642,5	2.632,2
Servicio de la deuda	6,4	6,1
Formación bruta de capital fijo	437,3	389,6
Préstamo neto	428,7	227,6
Balance	-1.144,7	-1.232,6

339  
380

**3.8.3 Se mantiene el crecimiento de la cartera adeudada a las ESET**

Las Empresas Sociales del Estado territoriales (ESET) registraron en 2016 un resultado fiscal deficitario que corroboró la persistencia de cartera morosa y cuya falta de liquidez afectó la prestación de los servicios de salud, no obstante las acciones del Gobierno Nacional para mitigar tales dificultades desde el ámbito normativo y financiero. Según la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas<sup>60</sup>, el total de cartera reportada en junio de 2016 ascendió a los \$7,10 billones frente a los \$5,80 billones reportados en 2015. Asimismo, la cartera mayor de 90 días mostró una participación del 57,3% del total, superior al cierre del semestre anterior que registró 51,8% del total. La concentración de cartera a 30 días disminuyó 1,8 puntos frente 2015. La franja intermedia (de 31 a 60 y de 61 a 90) presentó un descenso de 2,2 puntos porcentuales.

**3.9 Banco de la República**

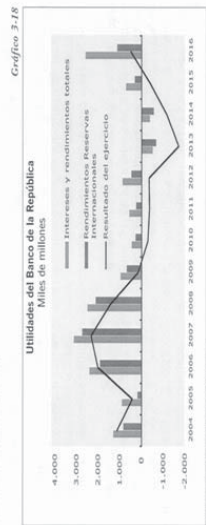
El Banco de la República presentó en 2016 un resultado operacional por \$501.83 mil millones (0,06% del PIB), explicado por un mayor incremento de los ingresos (84,4%) frente a un menor crecimiento de los egresos (25,6%), cambiando la tendencia negativa presentada desde el 2009 (Gráfico 3-18). Sin embargo, el resultado neto a favor del Gobierno no alcanzó a cubrir los costos al cierre del ejercicio ya que la actividad cultural generó un déficit de \$407 millones, lo que redujo el patrimonio debido a la implementación de las normas NIIF por \$31 mil millones.

60. <http://bit.ly/2c0b0m5> prensa/INFORME%20CARTERA%20LUNES%202016.pdf

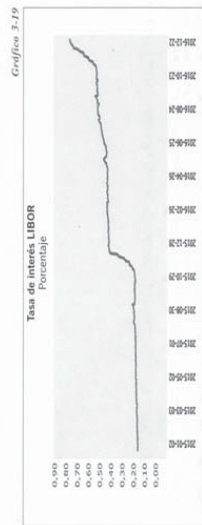
61. Los estatutos del Banco establecen que la Junta Directiva debe aprobar los estados financieros correspondientes al ejercicio anual y crear o incrementar una reserva de estabilización monetaria y cambiarla con las utilidades del período, de acuerdo con las previsiones de pérdidas que para los siguientes dos ejercicios muestran la actividad cultural, y apropiadas las demás reservas establecidas, será de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por el Presupuesto General de la Nación (PGN), siempre y cuando alcancen a ser enajenados los bienes de la actividad cultural y cambiaria y cambiaria y cambiaria; Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2016, p. 87.



Situación de las Finanzas del Estado



El comportamiento de los ingresos se fundamentó en tres factores principales. En primer lugar, a los mayores rendimientos obtenidos en las reservas internacionales (RI)<sup>62</sup>, es decir en su portafolio de inversiones, los cuales se incrementaron en 253% debido, principalmente, al aumento de las tasas de interés externas. Una aproximación al comportamiento de las reservas internacionales se puede observar en el gráfico del comportamiento de la London Interbank Offered Rate (LIBOR), la cual pasó de 0,20% promedio anual en 2015 a 0,47% en 2016.



62. Las reservas internacionales en 2016 representaron el 84,3% del total de activos del Banco.

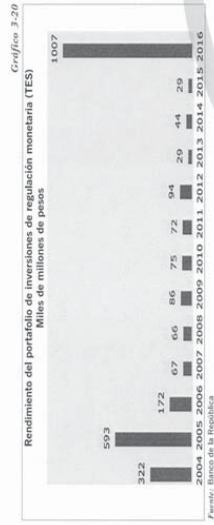
102 Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Por otra parte, los Estados Unidos, cuyos bonos gubernamentales son los más seguros del mundo, han incrementado en dos oportunidades entre 2015 y 2016 en 50 p.b., hasta 0,75%, su tasa de interés de referencia.

En este contexto, la rentabilidad de las RI en dólares durante 2016 fue de 0,77%<sup>63</sup>. La más alta observada desde 2009, mientras que un año atrás era apenas de 0,43%. En el Gráfico 3-18 se muestra claramente el comportamiento histórico de las utilidades del Banco y los intereses y rendimientos totales.

En segundo lugar, un factor importante del aumento de los ingresos del Banco fueron los rendimientos del portafolio de TES de regulación monetaria, que ascendieron a \$1 billón en 2016 frente a \$28,7 mil millones presentado en 2015 (Gráfica 3-20).



Finalmente, otro factor fue el aumento de las operaciones de liquidez mediante REPO<sup>64</sup>, que pasaron de \$375 mil millones en 2015 a \$456 mil millones en 2016, por efecto de una mayor tasa de remuneración lo que permitió compensar los menores volúmenes promedio diario de estas operaciones<sup>65</sup>.

63. Se refiere a la rentabilidad implícita, dividiendo la rentabilidad anual sobre el saldo de las RI.

64. Instrumento financiero que consiste en un pacto de recompra en el cual el Banco de la República provee liquidez con el objetivo de cubrir las necesidades de liquidez de los bancos de la República por un periodo fijo.

65. La tasa promedio de remuneración de 2016 fue de 7,05%; efectivo anual, superior a 4,65% en 2015. Los volúmenes promedio diario fueron de \$ 6,7 billones en 2016 inferiores a \$8,2 billones en 2015.

103 Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Los egresos se incrementaron por efecto, principalmente, de la mayor remuneración a los depósitos del Gobierno Nacional en el Banco de la República, que pasaron de \$572 mil millones en 2015 a \$1.43 billones en 2016, como consecuencia de los mayores saldos (variación de 61%) y tasas de interés superiores (aumento de 272 puntos básicos).

Otros rubros de egresos que presentaron variaciones significativas fueron la reducción en los rendimientos provenientes de las operaciones monetarias pasivas del banco referentes a los depósitos remunerados de control monetario, las cuales se redujeron en \$379,1 mil millones y los beneficios y gastos de empleados que se incrementaron en \$33,1 mil millones, equivalente al 9% superior a la inflación causada en 2016 (Cuadro 3-15).

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 3-15  
Banco de la República – Estado de resultados  
Miles de millones de pesos

	Diciembre 2015	Diciembre 2016
<b>Ingresos</b>		
Intereses y rendimientos	723,94	2.695,50
Reservas Internacionales	320,03	1.120,97
Operaciones activas de regulación monetaria	403,80	1.463,86
Inversiones TES	28,48	1.007,45
Operaciones BILPO	375,12	456,41
Operaciones cambiarias	15,10	5,07
Comisiones	153,12	159,44
Diferencia en cambio	474,85	38,80
Movida emisor y metales preciosos	308,39	299,54
Otros ingresos	36,59	38,07
<b>Total de ingresos</b>	<b>1.697,51</b>	<b>3.129,05</b>
<b>Egresos</b>		
Intereses y remuneraciones	1.588,40	1.568,40
Depósitos remunerados Gobierno Nacional	506,66	1.414,68
Operaciones pasivas de regulación monetaria	518,97	144,68
Depósitos de contracción monetaria	6,66	10,45
Depósitos de control monetario Gobierno Nacional	510,31	131,20
Otros egresos	35,74	40,26
Gastos de administración de las Reservas Internacionales	30,16	61,25
Operación de compraventa crédito recíproco FMI	20,91	14,16
Costo de emisión de depósitos	258,56	200,31
Costo de emisión de especies monetarias	395,82	398,90
Beneficios y gastos de empleados	77,73	97,73
Gastos generales	9,68	10,88
Impuestos	5,37	6,10
Seguros	2,77	3,73
Costos financieros	1,09	0,79
Costos cambiarios	34,52	42,80
Derechos, obligaciones y amortizaciones	7,29	3,21
Otros gastos	2.092,25	2.627,82
<b>Total de egresos</b>	<b>3.986,64</b>	<b>3.986,64</b>
<b>Resultado del ejercicio</b>	<b>-</b>	<b>801,83</b>

Fuente: — Estados de Resultados, Banco de la República.

362  
384

Situación de las Finanzas del Estado

**3.10 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin)**

Fogafin<sup>66</sup> registró en su balance cuasifiscal<sup>67</sup> de 2016 un déficit de \$372 mil millones, mayor al registrado en 2015 por \$10 mil millones. Este resultado fiscal se originó, fundamentalmente, por las transferencias realizadas en el último trimestre de 2016 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$352 mil millones, correspondientes al pasivo pensional del Banco Calteco, BCH y el Banco del Estado (Cuadro 3-16).

**Cuadro 3-16**  
**Balances cuasifiscales de Fogafin**  
**Miles de millones de pesos**

Concepto	2016		Variación Absoluta	%
	2015	2016		
<b>I. Ingresos totales</b>	<b>34,18</b>	<b>17,71</b>	<b>- 16,47</b>	<b>- 48,2</b>
al Ingresos corrientes	34,18	17,71	- 16,47	- 48,2
Comisiones por administración del Seguro de Depósito	-	-	-	-
Ingresos por operaciones	32,38	17,71	- 14,67	- 45,3
b) Transferencias recibidas del Gobierno	1,80	-	- 1,80	n.r.
Para pensiones del Bancalé liquidado	-	-	-	-
Otras transferencias	-	-	-	-
<b>II. Egresos totales</b>	<b>44,30</b>	<b>390,21</b>	<b>345,91</b>	<b>n.r.</b>
al Gastos corrientes	39,28	38,21	- 1,07	- 2,7
Funcionamiento y administración	28,14	7,34	- 20,80	- 74,3
Gastos operacionales y otros	11,14	10,87	- 0,27	- 2,4
III. Déficit o superávit cuasifiscal	10,00	- 372	- 382	n.r.
% del PIB	0,00	0,05	-	-

Fuente: FOGAFIN. Cálculos de la CGR. Este es el balance cuasifiscal agregado, que comprende todos los Fondos financieros con recursos de presupuesto de la Nación. n.r.: no representativas.

66. Cuadro luego de la salida financiera de contingencias de la década de 1990 con la Ley 117 de 1995, al Fondo como Asesora, Fricción y lleva a cabo el seguimiento a los procesos liquidatorios de entidades financieras.

67. Este se calculó con base en los Estados de Resultados y algunos datos del flujo de caja agrupados del Fondo como tal y de aquellos fondos que perciben recursos del presupuesto de la Nación, los cuales son: Banca Pública, Emergencia Económica, Garantía de Títulos y Cobertura de Tasas. Habida cuenta que los recursos del Seguro de Depósito son de origen privado, no forman parte de dicho balance.

106 Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Al hacer la comparación del resultado Cuasifiscal elaborado por la CGR con el balance fiscal de Fogafin presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>68</sup>, cuyo resultado fue un superávit de \$510 mil millones (producto de ingresos por \$902 millones y gastos por \$392 mil millones) se observó una diferencia de \$882 mil millones, la cual se explica en gran medida por el mayor como ingresos los recaudos del seguro de depósito y los ingresos de capital relacionados con las reservas técnicas de dicho seguro<sup>69</sup>, recursos que son de carácter privado.

Cabe anotar que el seguro de depósito administrado por el Fogafin disponía de reservas técnicas por \$14,3 billones a fines de 2016, frente a \$10,6 billones en 2015. Tal partida cubrió el 4,3% de los depósitos asegurables, que sumaron \$353 billones, respecto a un proxy a través de los depósitos en cuenta corriente y los cuasidineros (depósitos de ahorro y CDT).

68. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Viceministerio Técnico - Dirección General de Política Macroeconómica, Sector Público Consolidado, cifras 2016, publicado 12 de mayo de 2017.

69. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Despacho del Viceministro Técnico, Metodología para el cálculo del resultado Cuasifiscal, Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, documento 2-2016-018888 de 25 de mayo de 2016.

107 Contraloría General de la República

388  
388

Situación de las Finanzas del Estado

### Anexo A- Aspectos metodológicos

#### Antecedentes

La Contraloría General de la República (CGR) calcula el resultado fiscal siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI), según los cuales los ingresos y gastos presupuestarios deben reclasificarse entre ingresos y gastos no financieros (lo que se denomina "por encima de la línea") e ingresos y gastos financieros (a lo que se refiere como "por debajo de la línea").

En la práctica, al ejecución consiste en utilizar la información de la ejecución presupuestal (o información financiera) de las entidades, de acuerdo a la clasificación y territorial de gobierno, para construir el equilibrio de fuentes y usos. Tal equilibrio de fuentes y usos se logra a través de la cuenta de resultado presupuestal, que supone que todo déficit (superávit) presupuestario se financia (se invierte) con variaciones en el portafolio financiero de cada entidad.

#### Fuentes de Información

Las principales fuentes de información utilizadas fueron el Sistema Integrado de Información de la Nación (SISIN), la Dirección de Tesoro Nacional (DTN), la Dirección de Ingresos Aduales Nacionales (DIAN), el Sistema de Información de Hacienda e Información Pública (CHIP); además de la información financiera de balances de resultados de entidades (por ejemplo, Banco de la República, fondos, Sistema General de Regalías, entre otros).

#### Entidades incluidas

No todas las 3.803 entidades públicas no financieras existentes en el clasificador institucional del Databank de la CGR, para los años 2015 y 2016, pues algunas no lo hicieron para ningún año, otras lo hicieron para uno de los dos años y otras más rindieron datos para ambos años, pero las cifras fueron o muy pequeñas o muy grandes en ambos años o en alguno de ellos.

Con el fin de hacer homogéneos y comparables los datos de los dos años analizados para el caso del Databank, se adoptaron los siguientes criterios a fin de determinar la muestra a tener en cuenta para las mediciones y análisis de la Situación de las Finanzas Públicas:

Contraloría General de la República 111

388

386



386



Siembra de las Finanzas del Estado

1.- Las entidades que no reportaron ingresos o gastos, para alguna o ambas vigencias (2015-2016), no fueron tenidas en cuenta.

2.- Tampoco se tuvieron en cuenta las entidades con ingresos o gastos superiores a los de Ecopetrol, ni las que reportaron gastos inferiores a \$10 millones, ni las que reportaron ingresos superiores a \$10 millones, ni las que reportaron ingresos superiores a los de Ecopetrol que implican reportes equivocados; mientras que en el segundo caso, se consideró que entidades con datos por debajo de \$10 millones son irrelevantes para la medición y/o también son datos equivocados.

En el cuadro 1 del anexo A se muestran los resultados de aplicar los anteriores criterios para cada nivel de la administración con las cifras reportadas al Datamart.

**Cuadro 1 - Número de entidades incluidas en el informe**

Nivel de la administración		Entidad	Total Entidades	Número Entidades (E)	(E)(1)	2016	2015	100%	(E)(2)	(E)(3)
1	Gobierno Central (GC)	SIF	238	169	71	100%	100%	100%	100%	100%
1.1	Entidades Públicas Nacionales (EPN)	SIF	169	69	40	100%	100%	100%	100%	100%
2	Gobierno Territoriales (GT)	Datamart CGR	1783	1509	86%	86%	86%	86%	86%	86%
2.1	Departamentos	Datamart CGR	32	32	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2.2	Municipios No Capitales	Datamart CGR	1071	1037	97%	97%	97%	97%	97%	97%
2.3	Municipios Capitales	Datamart CGR	619	410	66%	66%	66%	66%	66%	66%
2.4	Establecimientos Públicos Territoriales	Entidades	16	16	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	Seguridad Social	Entidades	3	3	100%	100%	100%	100%	100%	100%
4	Sistema General de Regalías (SGR)	DNP	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5.1	Fondo Nacional de Regalías (en Liquidación)	ANH	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5.2	Fondo de Atención y Estabilización Petrolera (FAEP)	FEPC	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5.3	Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC)	FEPC	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
6	Fondo Nacional del Café (FNC)	Federación Nacional	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	Empresas de Financiación	Datamart CGR	1789	1340	75%	75%	75%	75%	75%	75%
7.1	Nacionales	Datamart CGR	70	49	70%	70%	70%	70%	70%	70%
7.2	Territoriales	Datamart CGR	765	527	69%	69%	69%	69%	69%	69%
7.3	Empresas Sociales del Estado (ESE)	Datamart CGR	954	764	80%	80%	80%	80%	80%	80%
8	Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	Datamart CGR	3.801	3.108	82%	82%	82%	82%	82%	82%
9	Banco de la República	Entidades	2	2	100%	100%	100%	100%	100%	100%
9.1	Banco de la República	Entidades	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
9.2	Financiera	Financiera	1	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
9.3	Sector Público Consolidado = 8 + 9	Financiera	3.803	3.110	82%	82%	82%	82%	82%	82%

(1) Corresponde al universo de entidades existente en el Datamart de la CGR, para los casos en que esta es la fuente de información.

113 Contraloría General de la República

Siembra de las Finanzas del Estado

Los ESPN incluidos en este informe son:

1	AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS
2	AGENCIA NACIONAL DE INNOVACIONES - ANI
3	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
4	AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO - ANIDT
5	AGENCIA NACIONAL DE ESTADÍSTICA
6	AGENCIA NACIONAL EMBAJADARÍA VIGILANCIA BARRIO VIGAS
7	AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA, AIC - COLOMBIA
8	ARCHIVO GENERAL DE LA NACION
9	ARFONDOS NACIONALES DE AGRICULTURA Y PESCA - ARFOND
10	ARFONDOS NACIONALES DE AGRICULTURA Y PESCA - ARFOND
11	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS ARMADAS
12	CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL
13	CGR MILITAR DE OFICIALES
14	COMISION NACIONAL DEL SEFORDO CIVIL
15	DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUERRA Y SEGURIDAD
16	DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUERRA Y SEGURIDAD
17	ESCUELA TECNOLÓGICA INSTITUTO TECNOLÓGICO CENTRAL
18	FOFAMA - GESTIÓN GENERAL
19	FONDO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
20	FONDO DE INVESTIGACION SOCIAL DEL CONGRESO - FENHONES
21	FONDO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO - FIDETEC
22	FONDO NACIONAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO - FONNADIT
23	FONDO NACIONAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO - FONNADIT
24	FONDO ROTAFONDOS DE LA REGISTRADURIA
25	FONDO ROTAFONDOS DEL LANE
26	FONDO ROTAFONDOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
27	FONDO ROTAFONDOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
28	FONDO ROTAFONDOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
29	HOSPITAL MILITAR
30	INSTITUTO CAROLY GUERO
31	INSTITUTO CAROLY GUERO
32	INSTITUTO COLOMBIANO ASESORAMIENTO JICA
33	INSTITUTO COLOMBIANO ASESORAMIENTO JICA
34	INSTITUTO COLOMBIANO DE BENEFICIO FAMILIAR (IBF)
35	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER EN LIQUIDACION
36	INSTITUTO DE INVESTIGACION METEOROLÓGICA Y ESTUDIOS AMBIENTALES - IGEM
37	INSTITUTO DE INVESTIGACION Y PROMOCIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS - IPSE
38	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CEJA
39	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CEJA
40	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CEJA
41	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

113 Contraloría General de la República

389  
390

113

Situación de las Finanzas del Estado

42	INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGÍA - INM
43	INSTITUTO NACIONAL DE SALUD DINIS
44	INSTITUTO NACIONAL DE VAS
45	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MERCADEROS Y ALIMENTOS - INVIMA
46	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE PESQUERÍA - INVOPES
47	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSO)
48	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC
49	INSTITUTO TECNOLÓGICO NACIONAL DE COMERCIO SIMÓN RODRÍGUEZ DE CALI
50	INSTITUTO TULAMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL
51	SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO
52	SERVICIO NACIONAL DE ASESORIA TÉCNICA Y CONSULTORÍA - SENACOT
53	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
54	SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA
55	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
56	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
57	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS ESPECIALES
58	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS ESPECIALES DE SEGURIDAD
59	SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA
60	SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
61	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
62	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
63	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA DE LOS INTERES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS - ANDE
64	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
65	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - JUNTA CENTRAL CONTADORES
66	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIONES COLOMBIA
67	UNIDAD DE ATENCIÓN Y PREPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
68	UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPM
69	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP

**Cálculo del Balance Fiscal**

**Cadena presupuestal**

**Apropiación:** es el monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal.

**Compromiso:** actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de gestión de los mismos, que comprometen recursos presupuestales, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

**Obligación:** monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento - total o parcial - de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes

114

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa.

**Pago:** es el acto mediante el cual, la entidad pública, una vez verificados los requisitos de pago, realiza el pago administrativo o en el contrato, teniendo en cuenta el reconocimiento de la obligación, la conformidad de los documentos que el funcionario competente, liquidadas las deducciones de ley y/o las contractuales (referencia a la liquidación de anticipos y otras) y verificado el saldo en bancos, desembolsa al particular el monto de la obligación, ya sea mediante cheque bancario o por consignación en la cuenta bancaria del beneficiario, extinguiendo la respectiva obligación.

**Gobierno Nacional**

En materia de ingresos del Gobierno Nacional (GNC) la Contraloría General de la República (CGR) utilizó la información del SIF complementada con la información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en particular en lo relacionado con los impuestos de renta, patrimonio, GREE, IVA, arancel, gravamen a los movimientos financieros, timbre, consumo e impuesto nacional de gasolina y a.c.p.m.

El dato que se incluyó en cada tributo fue el de recaudo neto, definido como el recaudo en efectivo, más el de devolución, menos la retención de impuestos (TIDIS), menos las devoluciones, tanto en efectivo, como en TIDIS.

En lo relacionado con ingresos diferentes a tributarios, como fueron los de capital, especial los rendimientos financieros y los excedentes de sus entidades y empresas, y los no tributarios y los fondos especiales, la información fue recopilada del Sistema de Información Integrada Financiera (SIF Nación) complementada con la información de la Dirección del Tesoro Nacional -DTN-.

En la medición de gasto se tomaron los datos de obligaciones de la vigencia (OI) que aparecen en las bases del SIF Nación. Considera la CGR que con la obligación de gasto ya se ha configurado la recepción de los bienes y servicios contratados por el estado y por tanto, en este momento, se vincula la contabilidad presupuestal con la contabilidad financiera.

Igualmente, con el fin de hacer comparable con el Confis, la información de gasto, se han hecho reclasificaciones desde la cuenta de inversión en SIF a la cuenta de transferencias (afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado, atención a la familia y la primera infancia, giros a la población vulnerable y excluida, menores tarifas eléctricas, transferencias a educación por fuera del SGP, giros destinados a cumplir con las obligaciones generadas por la ley de víctimas y post-conflicto, las más importantes), pero que en el agregado no generan ninguna afectación en el balance de la Nación.

115

Contraloría General de la República

Situación de las Finanzas del Estado

Cuadro 2. Diferencias cálculos déficit presupuestal y fiscal

Descripción	Miles de millones		%	
	Presupuestal	Fiscal	Presupuestal	Fiscal
<b>Ingresos del presupuesto nacional</b>	<b>146.225</b>	<b>128.654</b>	<b>17,0</b>	<b>14,9</b>
Ingresos corrientes de la Nación	118.426	118.426	12,0	13,7
Recursos de capital de la Nación	3.443	1.933	2,4	1,9
<b>Rentas parafiscales</b>	<b>1.623</b>	<b>17</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
Fondos especiales	23.220	1.527	2,7	0,2
Ingresos de los establecimientos públicos	14.792	1,7	1,7	0,0
A-Ingresos corrientes	8.265	1,0	0,4	0,0
B-Ingresos de capital	3.333	0,4	0,4	0,0
C-Corrientes parafiscales	3.124	0,4	0,4	0,0
<b>Gastos</b>	<b>121.300</b>	<b>120.684</b>	<b>14,1</b>	<b>14,0</b>
<b>I. Funcionamiento</b>	<b>22.391</b>	<b>21.164</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>
Intereses Externos	5.879	0,7	0,7	0,0
Intereses Internos	16.512	1,9	1,9	0,0
<b>II. Inversión</b>	<b>38.928</b>	<b>18.823</b>	<b>4,6</b>	<b>2,0</b>
<b>III. TES</b>	<b>153.619</b>	<b>4.210</b>	<b>21,5</b>	<b>16,0</b>
<b>Total gasto PGN (I + II + III)</b>	<b>-37.384</b>	<b>-34.227</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,0</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>37.384</b>	<b>34.229</b>	<b>4,3</b>	<b>4,0</b>
<b>Recursos de crédito neto</b>	<b>33.797</b>	<b>43.845</b>	<b>3,9</b>	<b>6,1</b>
Recursos de crédito externo neto	11.017	11.329	1,3	1,3
Recursos de crédito interno neto	22.780	32.516	2,6	3,8
Reservas	2	50	0,0	0,0
Utilidades del Banco de la República	2	2	0,0	0,0
<b>Recursos de Tesorería = (III) - (I) - (II)</b>	<b>3.616</b>	<b>-9.666</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,1</b>
<b>Disponibilidad fiscal = (III) - (I) - (II)</b>	<b>-20.657</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Disponibilidad final</b>	<b>-23.872</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>0,0</b>

Situación de las Finanzas del Estado

Existen diferencias importantes entre el déficit calculado en el Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y en la Situación de las Finanzas Públicas, mostrados en el cuadro 2., a saber:

Primero, el déficit de presupuesto incluye todo el Presupuesto General de la Nación (PGN), el déficit fiscal sólo incluye el Gobierno Nacional Central.

Segundo, el cálculo del GNC se realiza haciendo varios descuentos a la cuenta del PGN. Se incluyen sólo las operaciones del gobierno central sin los Establecimientos Públicos (EP), se excluyen las operaciones sin situación de fondos y los pagos de cuentas por pagar.

Tercero, toda la cuenta de ingresos fiscales de SIF ha sido alistada con las operaciones de la DIAN y de la Tesorería para calcular el déficit fiscal. Eso implica que los ingresos corrientes sean mayores. Los Ingresos Corrientes de la Nación son mayores en la medida en que a éstos se suman los recursos del CREE. Las rentas parafiscales en el cálculo fiscal sólo incluyen la Contribución a los espectáculos públicos. En los Fondos Especiales, el cálculo presupuestal incluye todos los Fondos, mientras que en el cálculo fiscal sólo incluye en Fondo de Prestaciones el Magisterio. En los recursos de capital de la Nación el cálculo fiscal incluye todas las operaciones de tesorería y rendimientos financieros de las operaciones generadas por la Tesorería.

Cuarto, en lo que corresponde a los gastos, el déficit presupuestal fue calculado por compromisos y el déficit fiscal fue obtenido por obligaciones. En lo que corresponde a los intereses de deuda interna en el primer déficit se incluye el pago de intereses de los Establecimientos Públicos. En el segundo se incluye las indexaciones de TES B.

Quinto, con relación al financiamiento la mayor diferencia se encuentra en el crédito interno neto. El cálculo presupuestal de recursos de crédito interno neto se registradas en SIF, mientras que el cálculo del déficit fiscal está incorporado el valor de los recursos que la tesorería obtuvo adicionalmente en el año y que no ingresan por SIF.

345

*Sistema de las Finanzas del Estado*

**Banco de la República**

Se utilizó como fuente de información el estado de resultados de la entidad, incluyendo operaciones de caja y causación. También incluye las pérdidas y ganancias correspondientes al total de operaciones presupuestales.

**Seguridad Social**

Se calculó el balance con base en información financiera recibida directamente de las entidades del sector<sup>70</sup>. La metodología de cálculo comprende una reclasificación de las cuentas de los ingresos y de los gastos registrados por compromisos. Los sectores analizados fueron pensiones, salud y riesgos laborales.

0016

*Contraloría General de la República*

119

*Sistema de las Finanzas del Estado*

**Gobiernos centrales territoriales**

La base de información fueron los cuatro formularios del CHIP - Datamart (programación de ingresos, programación de gastos, ejecución de ingresos y ejecución de gastos) y las cuentas de detalle.

Se utilizó el momento presupuestal de obligaciones por ser ese el momento en que se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico.

Después de equilibrar ingresos y gastos presupuestales a través de la cuenta de resultado presupuestal (ingresos menos gastos), se homogeneizaron las cuentas de presupuesto a cuentas de balance (reclasificación de ingresos y gastos por encima y por debajo de la línea).

Para todas y cada una de las entidades que reportaron información para 2014 y/o 2015, se calculó el balance fiscal por encima de la línea (ingresos y gastos no financieros) y por debajo de la línea (ingresos y gastos financieros, incluido el resultado presupuestal) que bajo la metodología utilizada son idénticos en magnitud pero con signo contrario. Se incluyeron las cuentas del Sistema General de Regalías, tanto en ingresos como gastos.

**Empresas nacionales y territoriales**

Se utilizó una muestra de 676 entidades del CHIP - Datamart, de las 835 empresas nacionales y territoriales que reportan información al CHIP. De las empresas analizadas, 49 son nacionales y 527 territoriales.

Para el cálculo de gastos se utilizan los compromisos, ya que las empresas no calculan el momento presupuestal de obligaciones según el Decreto 115 de 1996. Se reclasificaron los ingresos y los gastos para separar las cuentas de financiamiento y calcular el balance fiscal con los ingresos y gastos que corresponden a cada vigencia.

**Empresas Sociales del Estado (ESET)**

Se utilizó una muestra de 764 entidades, cuya información proviene del Datamart. El resultado fiscal se obtuvo a partir de la reclasificación de los ingresos y los gastos. Y para el cálculo, de éstos últimos se utilizó el momento presupuestal de compromisos, ya que las empresas no registran obligaciones.

**Fogafin**

El balance cuasi fiscal se elaboró con base en los estados de resultados y algunos datos del flujo de caja de la entidad y de los Fondos que maneja. Este balance no incluye los recaudos de primas del Seguro de Depósitos, debido a que no son recursos públicos.

*Contraloría General de la República*

119

70. Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, Patrimonio Autónomo de Telecom, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (Carmi), Caja de sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Fondo de Previsión del Congreso, Pensiones otras Instituciones de Previsión Social, Fondo de Previsión Social del Congreso, Fondo de Previsión Social de la Policía Nacional de Liquidación (ESS), Colpensiones, Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caspacom), Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), Pactiva S.A.



Secretaría de las Finanzas del Estado

Anexo B - Cuadros

Cuadro 1. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal

Table with columns: Código, Concepto, 2015, 2016, 2017, 2018, % del PIB. Rows include RECURSOS, TRIBUTOS, and various sub-categories like Ingresos por impuestos, Ingresos por contribuciones, etc.

Controlaría General de la República

Secretaría de las Finanzas del Estado

Cuadro 1. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal

Continuación

Table with columns: Código, Concepto, 2015, 2016, 2017, 2018, % del PIB. Rows include GASTOS CORRIENTES, GASTOS DE FINANCIAMIENTO, GASTOS DE PERSONAL, and various sub-categories like Salarios y prestaciones, Gastos de mantenimiento, etc.

Controlaría General de la República





Ministerio de las Finanzas del Estado

Cuadro 3. Municipios capitales - Balance Fiscal Consolidación

Código	Concepto	Miles de pesos	2016	2015	% del PIB	2016	2015	% del PIB
			Absoluta	%		Absoluta	%	
2.1.1.64.03	Municipios con jurisdicción al Nivel		(2.278.616)	(2.534.861)	7,8%	-0,34%	-0,34%	-0,24%
2.1.1.64.00	Otros Municipios		(1.187.139)	(1.768.965)	48,0%	-0,13%	-0,21%	0,07%
2.1.1.64.01	Ciudad de Bogotá		(2.899)	(32.127)	1,03%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.64.02	Ciudad de Medellín		(348.429)	(398.352)	11,7%	-0,04%	-0,03%	-0,01%
2.1.1.64.03	Ciudad de Cali		(236.300)	(272.811)	7,4%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.64.04	Ciudad de Bucaramanga		(188.526)	(212.543)	6,1%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.2	007020 DE CAPITAL		64.555.624	1.197.528	-4,9%	-0,67%	-2,77%	-0,67%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO		(4.981.442)	(4.608.832)	1,12%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.1.01	Infraestructura		(2.395.939)	(2.027.038)	4,72%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.1.02	Equipamiento		(1.585.503)	(1.581.800)	4,01%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.1.03	Mobiliario y Material		(90.000)	(80.000)	0,23%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.1.04	Equipamiento y Material		(18.000)	(18.000)	0,05%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.2	OTROS		(18.004.129)	(18.978.727)	46,3%	-0,24%	-2,27%	-0,24%
2.2.2.01	Dotación		(2.116.841)	(2.048.361)	5,3%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.2.02	Beneficio de Inversión		(12.035.659)	(12.558.997)	31,7%	-0,24%	-1,46%	-0,24%
2.2.2.03	Investigación y desarrollo		(292.249)	(328.376)	0,8%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.2.04	Transferencias de Gobierno		(3.273.380)	(3.003.000)	8,4%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.2.05	Subsidios		(4.435.799)	(4.501.360)	11,6%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión EOR		(33.650)	(27.026)	0,08%	-0,24%	-0,24%	-0,24%
3	PRESTAMOS NETO		(138.749)	994.191	2,7%	-0,02%	0,02%	0,02%
3.1	Operación		(8.169)	24.749	0,07%	-0,02%	0,02%	0,02%
3.2	Operación		(130.580)	969.442	2,6%	-0,02%	0,02%	0,02%
4	Reserva		(1.312.668)	(483.577)	1,3%	0,00%	0,00%	0,00%
5	FINANCIAMIENTO		1.322.626	(1.718.216)	-3,6%	0,00%	-0,01%	0,00%
5.1	CRÉDITO INTERNO NETO		(395.819)	1614.469	4,3%	-0,04%	0,01%	-0,04%
5.2	CRÉDITO INTERNO BRUTO		127.024	(91.188)	-0,2%	0,00%	0,00%	0,00%
5.3	Reserva de Balance (+)		4.207.658	(1.787.320)	11,6%	0,00%	0,00%	0,00%
5.4	Reserva de Inversión (+)		967.229	632.884	1,7%	0,00%	0,00%	0,00%
5.4.2	Página a Inversión (+)		(563.180)	(632.765)	-1,7%	0,00%	-0,07%	0,00%
5.5	Variación Otros Colores		(18.830)	31.438	0,08%	0,00%	0,00%	0,00%
5.6	Varia de Activo No Financiamiento (+)		384.209	2.175	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
5.6.1	Reserva Provisional		(2.245.281)	(4.008.731)	-10,8%	-0,35%	-0,35%	-0,35%
5.6.2	Reserva Provisional		(2.245.281)	(4.008.731)	-10,8%	-0,35%	-0,35%	-0,35%

Controlaría General de la República

127

Ministerio de las Finanzas del Estado

Cuadro 4. Municipios no capitales - Balance Fiscal

Código	Concepto	Miles de pesos	2016	2015	% del PIB	2016	2015	% del PIB
			Absoluta	%		Absoluta	%	
1	INGRESOS		26.790.454	(1.406.293)	-5,0%	3,50%	3,50%	3,02%
1.1	INGRESOS CORRIENTES		26.018.438	(1.450.293)	-5,3%	3,45%	3,45%	3,02%
1.1.1	IMPUESTOS		6.201.842	5.910	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.2	Impuestos de Industria y Comercio		1.785.829	1.967.769	12,4%	0,20%	0,21%	0,17%
1.1.3	Impuestos de Industria y Comercio Mayor		623.587	72.778	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.4	Impuestos de Industria y Comercio Menor		472.795	1.911.281	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.5	Impuestos de Industria y Comercio Menor		18.885	1.745	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.6	Impuestos de Industria y Comercio Menor		211.225	148.738	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.7	Impuestos de Industria y Comercio Menor		75.972	29.977	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.8	Impuestos de Industria y Comercio Menor		151.153	12.608	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.9	Impuestos de Industria y Comercio Menor		190.027	189.569	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.10	Impuestos de Industria y Comercio Menor		280.700	263.89	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.11	Impuestos de Industria y Comercio Menor		775.485	618.620	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.12	Impuestos de Industria y Comercio Menor		153.355	139.907	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.13	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.005.110	1.005.110	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.14	Impuestos de Industria y Comercio Menor		63.842	63.842	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.15	Impuestos de Industria y Comercio Menor		20.526.277	19.842.287	74,7%	2,67%	2,33%	2,33%
1.1.16	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.085.238	1.535.754	4,7%	0,20%	0,18%	0,18%
1.1.17	Impuestos de Industria y Comercio Menor		10.868.366	10.868.366	39,9%	1,24%	1,24%	1,24%
1.1.18	Impuestos de Industria y Comercio Menor		211.085	211.085	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.19	Impuestos de Industria y Comercio Menor		29.029	29.029	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.20	Impuestos de Industria y Comercio Menor		8.299	8.299	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.21	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.400.102	1.400.102	5,0%	0,14%	0,14%	0,14%
1.1.22	Impuestos de Industria y Comercio Menor		65.247	65.247	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.23	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.314.85	1.314,85	4,7%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.24	Impuestos de Industria y Comercio Menor		273.951	188.598	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.25	Impuestos de Industria y Comercio Menor		258.328	258,328	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.26	Impuestos de Industria y Comercio Menor		84.620	84,620	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.27	Impuestos de Industria y Comercio Menor		626.027.950	626,027,950	22,7%	2,67%	2,33%	2,33%
1.1.28	Impuestos de Industria y Comercio Menor		6.018.609	6.018,609	22,1%	0,20%	0,18%	0,18%
1.1.29	Impuestos de Industria y Comercio Menor		64.018.609	64,018,609	23,5%	0,20%	0,18%	0,18%
1.1.30	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.018.198	1.018,198	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.31	Impuestos de Industria y Comercio Menor		688.021	688,021	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.32	Impuestos de Industria y Comercio Menor		1.111.138	1.111,138	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.33	Impuestos de Industria y Comercio Menor		411.820	411,820	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.34	Impuestos de Industria y Comercio Menor		178.467	178,467	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%

Controlaría General de la República

128



Situación de las Finanzas del Estado

**Cuadro 4. - Municipio no capitales - Balance Fiscal Contribución**

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Abolutas	%	2015	2016
2.1.1.04.03	NO CAPITALIZABLES	188.684	188.441	-243	-0,1%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.00	NO CAPITALIZABLES DE BIEN	43.228.558	43.228.558	0	0%	0,00%	0,00%
2.1.1.05	Otros Transmisor	13.358.898	13.358.898	0	0%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	REPERTE DE LA DEUDA	103.3145	103.3145	0	0%	0,00%	0,00%
2.1.1.08.1	Deuda interna	142.245	142.245	0	0%	0,00%	0,00%
2.2	RENTAS Y GANANCIAS	25.888.848	25.888.848	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	48.733.508	48.733.508	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.1.01	Investimientos	14.214.028	14.214.028	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.1.01.1	CONSTRUCCIÓN	10.003.000	10.003.000	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.1.01.2	Administración	4.211.028	4.211.028	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.2	ACTIVOS FINANCIEROS Y FINANZIARIOS	17.614.658	17.614.658	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.2.01	Deuda	11.000.340	11.000.340	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.2.02	Reserva	6.614.318	6.614.318	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3	Reserva	13.888.107	13.888.107	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3.03	Investigación y desarrollo	18.530	18.530	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3.04	Administración del estado	175.008	175.008	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3.05	Salud	11.137.861	11.137.861	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3.06	Seguimiento y Mantenimiento	1.000.000	1.000.000	0	0%	0,00%	0,00%
2.2.3.07	Gastos Operativos (Inversión) GPR	71.340	71.340	0	0%	0,00%	0,00%
3	PRESTATOS NETO	100.000	100.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.1	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.2	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.3	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.4	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.5	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
3.6	Comercio	10.000	10.000	0	0%	0,00%	0,00%
4	FINANCIAMIENTO	11.000.000	11.000.000	0	0%	0,00%	0,00%
5	CREDITO EXTERNO NETO	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.1	CREDITO EXTERNO NETO	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.2	CREDITO EXTERNO NETO	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.3	CREDITO EXTERNO NETO	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.4	CREDITO EXTERNO NETO	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.4.1	Préstamos	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.4.2	Préstamos	96.843	96.843	0	0%	0,00%	0,00%
5.5	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.1	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.2	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.3	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.4	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.5	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.6	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.7	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.8	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.9	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.10	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.11	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.12	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.13	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.14	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.15	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.16	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.17	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.18	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.19	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.20	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.21	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.22	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.23	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.24	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.25	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.26	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.27	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.28	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.29	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.30	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.31	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.32	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.33	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.34	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.35	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.36	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.37	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.38	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.39	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.40	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.41	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.42	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.43	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.44	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.45	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.46	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.47	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.48	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.49	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.50	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.51	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.52	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.53	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.54	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.55	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.56	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.57	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.58	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.59	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.60	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.61	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.62	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.63	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.64	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.65	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.66	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.67	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.68	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.69	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.70	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.71	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.72	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.73	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.74	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.75	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.76	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.77	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.78	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.79	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.80	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.81	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.82	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.83	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.84	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.85	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.86	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.87	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.88	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.89	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.90	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.91	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.92	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.93	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.94	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.95	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.96	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.97	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.98	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.99	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.100	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.101	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0	0%	0,00%	0,00%
5.6.102	Ventajas de Inversión	3.133	3.133	0			



11/11

### Tabla de contenido

11/11

Presentación.....	9
Introducción.....	11
Capítulo I. Contexto Internacional y local de la deuda pública.....	15
1.1 Balance primario.....	15
1.2 Tasas de interés de la deuda pública.....	19
1.3 Tasas de cambio.....	21
1.4 Crecimiento económico.....	22
1.5 Situación regional: Latinoamérica.....	23
Capítulo II. Deuda del Sector Público Colombiano (SPC).....	27
Capítulo 3 Deuda del Gobierno Nacional (GNC).....	31
3.1 Deuda externa del GNC.....	33
3.1.1 Perfil de la deuda externa del GNC.....	34
3.1.2 Deuda externa por agente prestamista.....	36
3.1.3 Contratación de deuda externa en 2016.....	37
3.2 Deuda interna del GNC.....	38
3.2.1 Tenedores de títulos TES B.....	39
3.2.2 Tenedores de títulos TES por el sector privado.....	41
3.2.1.2 Tenencia de TES B por el sector privado.....	42
3.2.1.3 TES B en entidades del sector público.....	44
3.3 Servicio de la deuda del GNC.....	46
3.3.1 Servicio de la deuda externa del GNC.....	47
3.3.2 Servicio de la deuda interna del GNC.....	48
3.3.3 Perfil de la deuda externa del GNC.....	48
3.3.4 Perfil de la deuda interna.....	48
Capítulo 4 - Deuda de las Entidades Descentralizadas Nacionales por Servicios.....	51
4.1 Evolución de la deuda de las entidades descentralizadas del orden nacional.....	52
4.1.1 Sector minero - energético.....	54
4.1.2 Sector eléctrico.....	59
4.1.3 Sector financiero.....	61
4.1.4 Sector salud.....	62
4.1.5 Sector transportes.....	63
4.1.6 Sector de seguridad social.....	63
4.1.7 Sector educación.....	63
4.1.8 Sector agropecuario - CAR.....	63

\*\*\* REPUBLICA DE COLOMBIA  
 Constitución General de la República  
 Contraloría General de la República  
 Contralor General de la República  
 Viceministerio de Planeación  
 Viceministerio de Economía y Finanzas Públicas  
 Dirección y coordinación del informe:  
 Juan Carlos Thomas Sobrequés  
 Ulla Yolanda Domínguez  
 Contralor Delegado para Económicas y Finanzas Públicas  
 Dirección de Estudios y Estadísticas Financieras  
 Elaboraron el presente informe:  
 Miguel Alfonso Martínez Obispo  
 Luz Dary Cruz Pineda  
 Edición y diseño gráfico:  
 Clara Patricia Ospina Ferrero  
 María Alejandra Rodríguez  
 Mariana David Malagón Gómez  
 Oficina de Gestión Administrativa y Publicaciones  
 Dirección de Operaciones y Logística  
 Edición y diseño gráfico:  
 Edición y diseño gráfico:  
 ISSN 1794-5356  
 Contraloría General de la República  
 Carrera 59 No. 4 a.m.30  
 Bogotá D.C. 111071  
 Julio de 2017  
 www.contraloria.gov.co

441  
472

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

Cuadro 5.3 Saldos de la deuda interna departamentos 2016.....68  
Cuadro 5.4 Saldos de la deuda interna capitales 2016.....69  
Cuadro 5.5 Saldos de la deuda interna municipios no capitales 2016 (muestra 25 mayores).....70

Recuadro 6.1 Ecuación de Sostenibilidad.....76  
Cuadro 6.1 Factor de crecimiento del saldo de deuda.....78  
Cuadro 6.2 Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC.....80

**Tabla de gráficos**

Gráfico 1.1 Deuda bruta del SPC.....15  
Gráfico 1.2 Composición de la deuda del sector público 2016.....16  
Gráfico 1.3 Variaciones de la deuda del GNC y sus determinantes.....17  
Gráfico 1.4 Precios Petróleo Brent.....19  
Gráfico 1.5 Tasas externas de referencia.....20  
Gráfico 1.6 Tasa de cambio del peso colombiano.....21  
Gráfico 1.7 Tasa de cambio Representativa de Mercado.....22  
Gráfico 1.8 Tasa de crecimiento PIB países latinoamericanos.....23  
Gráfico 1.9 Deuda pública gobiernos centrales de algunos países latinoamericanos.....24  
Gráfico 1.10 Índice de Bonos de Mercados Emergentes – EMBI.....25

Gráfico 2.1 Deuda del Sector Público Colombiano 2016.....27  
Gráfico 2.2 Variación de la deuda externa del SPC 2016.....29

Gráfico 3.1 Composición de la deuda del GNC.....32  
Gráfico 3.2 Perfil de vencimientos de la deuda del GNC.....34  
Gráfico 3.3 Composición de la deuda externa GNC en 2016.....34  
Gráfico 3.4 Servicio de la deuda del Gobierno Nacional.....46  
Gráfico 3.5 Perfil de vencimientos deuda externa GNC en 2016.....48  
Gráfico 3.6 Perfil vencimientos de la deuda interna 2017-2035.....49

Gráfico 4.1 Deuda entidades descentralizadas nacionales.....52  
Gráfico 4.2 Porcentaje de deuda por sectores 2016.....54  
Gráfico 4.3 Perfil de vencimientos de Ecopetrol S.A.....56  
Gráfico 4.4 Perfil de vencimientos de Ecopetrol S.A. y filiales.....59  
Gráfico 4.5 Perfil conjunto de Vencimientos Ecopetrol-Reficar.....59  
Gráfico 4.6 Perfil de vencimientos Interconexión Eléctrica ISA, S.A.....61

9117

Comandante General de la República

Capítulo V. Deuda de las Entidades Territoriales.....65  
5.1 Evolución de la deuda territorial.....65  
5.2 Deuda externa.....66  
5.3 Deuda interna.....67  
5.4 Vencimientos.....68  
5.3.2 Capitales.....69  
5.3.3 Municipios no capitales.....70  
5.4 Entidades descentralizadas territoriales.....71  
5.4.1 Empresas Industriales y Comerciales (EICE).....71

Capítulo VI. Sostenibilidad de la deuda del GNC.....75  
6.1 Sostenibilidad en el corto plazo.....79  
6.2 Sostenibilidad en el largo plazo.....81

**Tabla de cuadros**

Cuadro 2.1 La deuda del Sector Público Colombiano (SPC).....28  
Cuadro 2.2 La deuda del SPC por tipo.....29

Cuadro 3.1 Saldos de la deuda del GNC por tipo de contratos 2015-2016.....31  
Cuadro 3.2 Saldos de la deuda del GNC por tipo 2012-2016.....32  
Cuadro 3.3 Deuda externa del GNC.....33  
Cuadro 3.4 Saldos de deuda externa del GNC por agente prestamista.....36  
Cuadro 3.5 Contrataciones externas del Gobierno 2016.....37  
Cuadro 3.6 Deuda interna GNC.....38  
Cuadro 3.7 Fondos de inversión extranjeros.....40  
Cuadro 3.8 Fondos de inversión extranjeros.....42  
Cuadro 3.9 Saldos de los TES del sector público.....43  
Cuadro 3.10 Ejecución presupuestal del servicio de la deuda por rubro 2016.....45  
Cuadro 3.11 Servicio de la deuda externa del GNC.....46  
Cuadro 4.1 Saldos de la deuda pública entidades descentralizadas.....47  
Cuadro 4.2 Sector minero-Energético.....51  
Cuadro 4.3 Cupo de endeudamiento autorizado para Ecopetrol S.A.....55  
Cuadro 4.4 Deuda de Reficar S.A. 2016.....57  
Cuadro 4.5 Perfil de vencimientos de Ecopetrol S.A. y filiales en 2016.....60  
Cuadro 4.6 Contratación de deuda ISA S.A. y filiales en 2016.....62  
Cuadro 4.7 Sector financiero.....62

Cuadro 5.1 Saldos de la deuda pública territorial.....65  
Cuadro 5.2 Saldos de la deuda externa territorial.....67



1170  
1170

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

### Presentación

La Contraloría General de la República (CGR) presenta al Honorable Congreso de la República de Colombia y al Señor Presidente de la República el Informe Sobre la Situación de la Deuda Pública correspondiente a la vigencia 2016, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 66 de la Constitución Política, en concordancia con lo establecido en los artículos 39, 41, 43 y 44 de la Ley 42 de 1993.

El presente informe se estructura conforme a lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 310 de la Ley 50 de 1992, el cual establece que "la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro contendrá los siguientes aspectos: (...) Estado de deuda pública nacional al finalizar el año fiscal, con clasificación de deuda interna y deuda externa, capital amortizado durante el año, monto de la amortización causada, pagada y cobrada, saldo y circulación al final de la vigencia, monto de los intereses causados, pagados y pendientes, y comisiones y otros gastos pagados".

Con el objetivo de presentar el análisis de manera integral se analizan los principales hechos registrados en materia de endeudamiento público entre 2012 y 2016, enfatizando, en cumplimiento del mandato legal, en lo ocurrido durante 2016 en lo referente a las diferentes modalidades de endeudamiento que se han desarrollado en relación con la política fiscal, monetaria y cambiaria y sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

Es así como se presenta el saldo de la deuda y la tendencia del endeudamiento para los diferentes niveles de administración y los que corresponden a los segmentos territoriales, entidades descentralizadas nacionales y territoriales.

Es importante señalar que el Informe sobre la Situación de la Deuda Pública refleja la situación fiscal del país, puesto que la deuda es una variable sensible que se ve afectada por las políticas económicas, monetarias y cambiarias, así como por las políticas de inversión pública y la monetaria. El análisis y seguimiento a los resultados de estas tres políticas se presenta anualmente la CGR al Legislativo, al Ejecutivo y a la ciudadanía, en los informes sobre Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, Situación de las Finanzas del Estado y Auditoría al Balance General de la Nación.

Siendo la deuda pública un componente transversal en dichos informes, y en aras de entender cómo se financió el déficit fiscal y el presupuesto vigente del GNC, es

\* \* \* Este nivel agrupa: Gobierno Nacional, Gobiernos Territoriales y Entidades Descentralizadas (Establecimientos Públicos y Empresas del Grupo Nacional y Territorial)

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

- Gráfico 5.1 Evolución de la deuda territorial.....66
- Gráfico 5.2 Deuda entidades descentralizadas territoriales.....71
- Gráfico 5.3 Endeudamiento de las empresas como porcentaje del total territorial.....72
- Gráfico 6.1 Proyección de la deuda bruta a PIB del Gobierno Nacional.....81

Contraloría General de la República

de vital importancia que el Congreso de la República analice con detalle la integridad de dichos informes. Ellos discuten los elementos centrales de la agenda económica para 2017 y 2018, dentro de la cual la deuda pública y el financiamiento externo jugarán un papel central para la reparación de víctimas en el proceso de paz, la creación de empleos y el crecimiento económico, así como el impulso del recién firmado acuerdo de paz.

El informe se estructuró en seis partes: el primer capítulo contiene un análisis de los principales variables económicas y financieras que se registraron durante el periodo de los saldos de la deuda del SPC para el periodo de análisis; el tercer capítulo se concentra en los saldos de la deuda del GNC, presentando al detalle las operaciones de financiamiento del Gobierno, la contratación y el servicio de la deuda; el cuarto capítulo contiene los resultados de las entidades descentralizadas al detalle; el quinto capítulo muestra los resultados de las entidades descentralizadas al nivel central y registra los resultados de la deuda de las entidades territoriales del nivel central y descentralizado; y finalmente, el sexto capítulo analiza la sostenibilidad de la deuda del GNC en el corto y largo plazo.

445  
1/16

### Introducción

La deuda pública es el instrumento de financiamiento del déficit fiscal que le permite al Estado contraer gastos, recurrentes o inesperados, por encima de los ingresos fiscales disponibles. Puede definirse entonces, como la acumulación periódica de los gastos por encima de los ingresos por gobiernos que, dado el modelo de Estado Social de Derecho y las demandas de los ciudadanos, se ven obligados por el deber de los ingresos totales percibidos, obligándose a financiar la diferencia por la vía del crédito externo e interno.

La deuda pública acumulada por el SPC registró un crecimiento de más de 15 puntos porcentuales del PIB, a 41% (\$272.77 billones) en 2012 a 56,5% (\$487,46 billones) del PIB en 2016.

La evolución de la deuda en los últimos años estuvo enmarcada por varios hechos económicos que afectaron su dinámica y promovieron su crecimiento. La caída de los precios del petróleo, desincentivó los ingresos fiscales, reduciendo los recursos disponibles para el pago de la deuda. La necesidad de financiamiento del presupuesto con recursos del crédito externo; //ii// mayor devaluación del peso colombiano como resultado del proceso de ajuste de la economía frente al choque externo por la caída de términos de intercambio; //iv// la necesidad de financiar el déficit por la vía del crédito externo; //v// el aumento de los alimentos; //vi// mayores tasas de interés interna y externa que elevaron el costo de la deuda pública. Adicionalmente, la conjunción de dichas variables llevó a que la economía se resintiera y desacelerara su tasa de crecimiento.

Hechos económicos similares y un comportamiento pasivo de las principales variables macroeconómicas fueron frecuentes en la mayoría de países latinoamericanos, los cuales conlugaron a los niveles más altos de deuda, como proporción del PIB, que se hayan observado en los últimos años en la región. Desde luego, esta situación repercutió en las perspectivas de las firmas calificadoras de riesgo, que redujeron el rating de los países, de inversión a especulativo, que incidieron en la restricción de los programas de nuevas colocaciones de bonos internacionales en la vigencia.

En el caso colombiano, el escenario de la deuda en 2016 llevó a que la agencia Caliva redujera el rating de inversión a especulativo en febrero de 2016 la perspectiva de calificación crediticia de BBB establecida en julio de 2015. Este cambio de rating se dio en el contexto externo del país y el riesgo de un mayor déficit fiscal. Posteriormente, en julio

\*\* Se considera como grado de inversión cualquier calificación igual o superior a BBB-, papales con notas laterales se denominan como inversiones especulativas.

de 2016, la firma Fitch, tomó una medida similar. Lo anterior implica que de no haber sido por las medidas necesarias para reducir los gastos e incrementar los ingresos públicos, se pondría en riesgo el grado de inversión de la deuda externa colombiana y se incrementaría su costo de financiación.

Estos aspectos insuperados merecen el desenvolvimiento de la economía colombiana en las condiciones de 2016. A partir de ese momento se ajustaron a la baja la mayoría de provisiones, en especial, las establecidas en el plan financiero contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en las proyecciones de crecimiento del Banco de la República. Como resultado se incrementaron las necesidades de financiamiento vía crédito público. Dado que el MFMP no contempló el mayor financiamiento que se requeriría, se tuvo que recurrir a los aportes de Ecopetrol a la Nación, lo cual se compensó con mayor financiamiento.

Acorde con lo anterior, como se verá en la exposición de los argumentos del Informe, el Gobierno Nacional acudió a operaciones financieras que permitieron cumplir con el objetivo de cumplir con la regla fiscal y honrar el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Entre las operaciones que debió realizar el Gobierno con el fin de sostener sus metas de financiamiento en 2016 estuvieron: 1) suscribir operaciones de crédito externo por un monto de \$6.000 millones; 2) emitir Tesoros de \$6.000 millones; 3) reforma tributaria marcada como urgente y electiva para proveer recursos en 2017; 4) recorte presupuestal de 2017, con la emisión de TES B por \$6.000 millones; 5) pre-financiamiento del Tesoro de \$6.000 millones; 6) utilización temporal de los recursos de las regalías.

A continuación se destacan los principales resultados de los saldos de deuda pública presentados en este Informe:

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), el saldo de la deuda pública en 2016 fue de 59,2% del PIB, lo que equivale al nivel similar al de 2015 y equivalente a finales de la década de los noventa.

El Gobierno Nacional Central presentó el mayor incremento de la deuda del sector público en los últimos años, es decir, el mayor crecimiento de la deuda pública, tanto en términos de la deuda pública total como en términos de la deuda pública externa, tanto externos como internos.

3 Véase web del Ministerio de Hacienda: [www.fitchratings.com/web-content/colombia/colombia-2016-2017](http://www.fitchratings.com/web-content/colombia/colombia-2016-2017) histórico de la calificación de riesgo del país.

Se destaca la recomposición de la deuda al reemplazar interna por externa, debido, por una parte, al cambio relativo en las condiciones de acceso a los mercados internos y externos de capital y, por otra, a las estrategias de gestión de la deuda de Ecopetrol. En 2016 la composición observada de la deuda pública del GNC fue 65% interna y 35% externa, mientras que en 2015 esta composición había sido 70% interna y 30% externa.

El saldo de deuda de las empresas nacionales se mantuvo relativamente estable durante de varios hechos notables de signo y tamaño diferente, entre los que cabe destacar el aumento de los saldos de deuda pública del Gobierno Nacional, el aumento de los saldos de deuda pública de Ecopetrol S.A. y su conglomerado, entre ellos Reficar, empezaron a cubrir las amortizaciones y sus garantías, con lo cual su saldo varió levemente al pasar de \$56,13 billones en 2015 a \$55,65 billones en 2016.

La deuda territorial alcanzó los \$41,52 billones (4,8% del PIB), de los cuales \$30,84 billones (3,6% del PIB) correspondieron a las entidades descentralizadas por servicios y \$10,69 billones (1,2% del PIB) al nivel territorial central: departamentos, distritos y municipios. El saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$1,15 billones (2,8%) en 2016, pasando de \$40,37 billones en 2015. Los gobiernos locales y las entidades descentralizadas, en el mismo periodo, aumentaron su saldo en \$1,72 billones. Como proporción del PIB, la deuda territorial se redujo, en total, 0,21 puntos porcentuales (p.p.) y se mantuvo en niveles similares durante los últimos cuatro años.

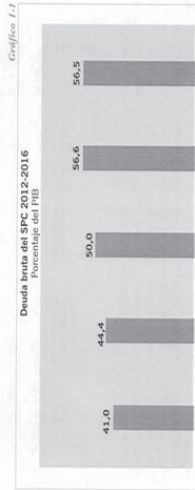
Dejando de lado las conclusiones obtenidas sobre los saldos observados de deuda pública, se pasa al análisis de sostenibilidad de la deuda en un capítulo especial. El ejercicio gana relevancia debido a la desaceleración, que situó la tasa de crecimiento económico por debajo del nivel esperado de las tasas de interés y devaluación. De hecho, las sendas de deuda proyectadas por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Informe de la Situación de la Deuda Pública no se cumplieron, a pesar de que se cumplió con la regla fiscal y se cumplió con el objetivo de cumplir con la regla fiscal. Ello da alertas sobre el manejo de la deuda y la senda de crecimiento de la misma en los próximos años.

La deuda debe mantenerse en un nivel estable, entendido como que aquí que la haga pagadera en el largo plazo con el valor presente de los flujos de pagos fiscales que el Gobierno pueda generar. Para lograrlo, debe hacerse seguimiento a la relación deuda/PIB, evitando que esta se eleve hasta niveles que rompan esa condición. Es preciso para mantenerla, recuperar la senda de crecimiento económico, reducir el déficit primario (gasto sin intereses) y elevar los ingresos tributarios. Sin embargo, el ajuste de la deuda pública debe ser el resultado de balancear estos factores, pues una política de ajuste mal diseñada podría desacelerar, aún más, el crecimiento económico, causando más déficit y deuda.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

### I. Contexto internacional y local de la deuda pública

La deuda bruta del SPC registró un crecimiento superior a los 15 puntos porcentuales del PIB<sup>2</sup> entre 2012 y 2016, al pasar de 41,0% a 56,5%, en el mismo lapso. Sin embargo, este último porcentaje observado es prácticamente el mismo de 2013, cuando el nivel de deuda se ubicó en 56,6% (Gráfico 1-1). Cabe señalar que el nivel de deuda del GNC de Colombia pasó de 42,8% del PIB en 2015 a 43,7% del PIB en 2016, para un incremento cercano a un punto del PIB.



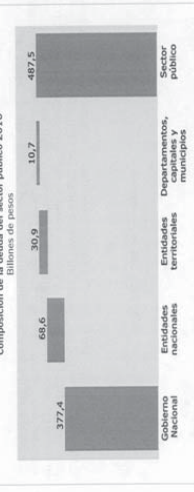
Fuente: Contraloría General de la República.

La deuda pública en 2016 ascendió a \$487,46 billones, con un incremento de \$34,95 billones (7,7%) con respecto al año anterior. El 81,2% de esta variación correspondió a la deuda interna y el restante 18,5% a la externa, expresada en pesos. Por ámbitos de la administración pública, la deuda se concentró en el GNC (77,4% del total), seguida por el sector descentralizado, que se puede dividir en servicios del orden nacional y territorial con \$99,5 billones (20,4% del total) y en departamentos, capitales y municipios con \$10,7 billones (2,2% del total) (Gráfico 1-2).

\*\* 4 El indicador deuda pública como proporción del PIB es utilizado generalmente para medir la capacidad de pago de un país, así como un estándar para determinar la evolución de la deuda y su sostenibilidad en el largo plazo.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

### Composición de la deuda del sector público 2016



Fuente: Contraloría General de la República.

Con ello se evidencia que el sector más representativo dentro del total de la deuda es el GNC, un análisis de los efectos de las variaciones de los niveles de endeudamiento en el PIB incluiría la tasa de interés real de la economía, la tasa de cambio, el balance primario y la tasa de crecimiento económico pueden explicar el comportamiento del saldo adeudado. Las dos primeras tienen una relación positiva con el indicador (mayores tasas de interés y más tasa de cambio implican mayor relación Deuda/PIB) y la tercera una relación negativa (mayor tendencia de superávits primarios reducen el valor de la deuda como porcentaje del PIB).

Estas variables afectaron al alza el comportamiento de la deuda de los países latinoamericanos, que alcanzaron los niveles más altos de los últimos años como consecuencia de la caída de los precios de los commodities y la pérdida de competitividad de algunos países y se restringió el programa de nuevas colocaciones de bonos internacionales en la vigencia<sup>5</sup>.

\*\* 5 Es igual a la diferencia entre el ingreso total y el gasto total neto de intereses

6 Para mayor ilustración y desarrollo de este punto véase la sección 1.5 al final de este capítulo.

7 Colombia ejecutó prontamente su programa de colocaciones de bonos de la vigencia 2016 ante las expectativas de cambios en los mercados internacionales y no colocó emisiones de bonos de la vigencia 2017. Se espera que para la vigencia 2018 se puedan realizar refinanciamientos y contar con disponibilidad final de caja al cierre de la vigencia.

Contraloría General de la República



*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

Respecto a la renta petrolera, en el transcurso de 2016 el precio del petróleo Brent, referente para Colombia<sup>11</sup>, se incrementó en 52%, cerrando el año en un nivel de USD 56,8 por barril. Sin embargo, para efectos del cálculo de los ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera, la variable relevante es el precio promedio por barril de petróleo crudo, el cual se determinó considerando los precios promedio mensuales de la distribución de utilidades de Ecopetrol solo se ven reflejados en el presupuesto de la vigencia siguiente a aquella en la cual se originan<sup>12</sup>.

En ese sentido, en 2015 el Brent presentó un precio promedio de USD 53,6 por barril, lo que significó un aumento del 1,5% respecto al precio promedio de USD 52,8 por barril en 2014. Adicionalmente, con los ingresos fiscales se materializó en varios sentidos (Gráfico 1-4): i) Ecopetrol pasó de proveer recursos por más de \$23,6 billones en 2013 correspondientes a impuesto de renta, dividendos y regalías, a no repartir dividendos en 2016; ii) los rendimientos y excedentes financieros de las empresas del sector pasaron de \$11,8 billones a \$3,6 billones entre 2015 y 2016 impidiendo el pago de dividendos; iii) el precio promedio del petróleo en 2016 fue superior al de 2015, lo que generó un fuerte recorte.

En ese sentido, en 2015 el Brent presentó un precio promedio de USD 53,6 por barril, lo que significó un aumento del 1,5% respecto al precio promedio de USD 52,8 por barril en 2014. Adicionalmente, con los ingresos fiscales se materializó en varios sentidos (Gráfico 1-4): i) Ecopetrol pasó de proveer recursos por más de \$23,6 billones en 2013 correspondientes a impuesto de renta, dividendos y regalías, a no repartir dividendos en 2016; ii) los rendimientos y excedentes financieros de las empresas del sector pasaron de \$11,8 billones a \$3,6 billones entre 2015 y 2016 impidiendo el pago de dividendos; iii) el precio promedio del petróleo en 2016 fue superior al de 2015, lo que generó un fuerte recorte.

10. La inflexibilidad de los gastos en el presupuesto se explica en el informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2016. Allí se determina que el funcionamiento cubre el 39,3% de las apropiaciones comprometidas (Banco de la República, 2016), el pago de intereses al 22,2% y la Inversión al 19,6% dentro del PGN, el Servicio de la Deuda alcanza al 22,2% y la Inversión al 19,6% dentro del PGN.

11. Al cierre de 2016 aproximadamente el 87% de la canasta de exportaciones de crudos del Grupo empresarial Ecopetrol correspondió a la referencia Brent.

12. Para un análisis más detallado del efecto del precio promedio del petróleo sobre la renta petrolera, véase el informe de la Contraloría General de la República sobre la situación de las finanzas del Estado 2016.

38 Contraloría General de la República

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

El sector público total registró una reducción de 0,1 punto porcentual en la relación Deuda/PIB en 2016, frente al incremento de 0,97 puntos porcentuales en la deuda del Gobierno Nacional Central. En especial, para el GNC ese incremento es el resultado de un mayor pago de intereses de la deuda interna y externa y un menor balance primario. Por su parte, el menor crecimiento de la deuda externa y una menor necesidad aportaron una variación negativa que compensaron el aumento en las demás variables (Gráfico 1-3).

*Gráfico 1-3*  
Variaciones de la deuda del GNC y sus determinantes 2008 - 2016  
Porcentaje del PIB

Año	T. externo	T. interno	Otros	Crecimiento	Bal. primario
2008	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2009	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2010	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2011	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2012	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2013	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2014	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2015	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0
2016	0,8	0,8	0,2	0,8	0,0

Fuente: Contraloría General de la República.  
\*Otros: Adquisición de activos y pasivos, operaciones de manejo de deuda (strategies, por financiamientos) y combinaciones o transacciones de flujos.

Los aportes de cada variable en el saldo de deuda se explican así:

1.1 Balance primario

El déficit primario del Gobierno Nacional Central ascendió a 1% del PIB\* en 2016, dado que los ingresos percibidos fueron insuficientes, en esa cuantía, para atender los gastos netos del pago de intereses causados durante la vigencia. Como resultado se prevé el deterioro de la relación Deuda/PIB en esa magnitud (Gráfico 1-3).

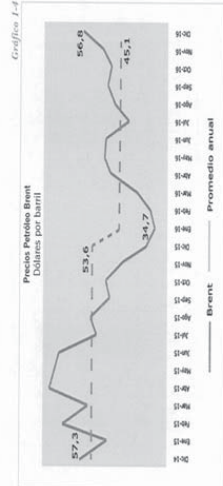
La caída de los ingresos se explicó por un menor crecimiento económico y la notable disminución de la renta petrolera<sup>8</sup>; mientras que la inflexibilidad del gasto

\*\* 8 Resultado estimado por la CGR, que amplió un déficit total del 4% del PIB. Véase informe de la Contraloría General de la República sobre la situación de las finanzas del Estado, MEFIP 2016, Ministerio de Hacienda y Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 2016.

9 MEFIP 2016, Ministerio de Hacienda y Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 2016.

39 Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública



1.2 Tasas de interés de la deuda pública

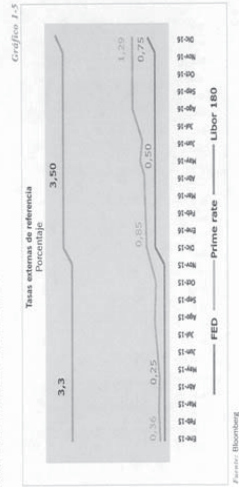
Las tasas de interés produjeron dos efectos sobre el comportamiento de la deuda pública colombiana en la vigencia anterior:

I. La presencia de tasas de interés bajas en la mayoría de los escenarios presupuestales favoreció la financiación del sector público con deuda externa en menor medida de otro tipo de instrumentos como los bonos indexados con tasa de interés variable. Hacia finales de 2016 la Reserva Federal norteamericana elevó las tasas de referencia en 25 p.b., al igual que la prime rate, mientras que la libor continuó con un crecimiento moderado (Gráfico 1-5).

Comunicación General de la República

39

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública



II. Las tasas de interés externas se mantuvieron altas debido a la persistencia de niveles de inflación por encima de la cota superior del rango meta (4%), que condujo a la Junta Directiva del Banco de la República (BR) a tomar la decisión de efectuar incrementos en la tasa de interés de referencia, elevándola de 5,75% a 7,50% en el transcurso del año (Gráfico 1-6). A pesar de ello, las tasas efectivas de los Títulos de Tesorería (TES), transados en el mercado secundario de valores, se mantuvieron bajas, debido a la presencia de un exceso de oferta de títulos<sup>13</sup>, debida al alto flujo de fondos de capital extranjero invertidos en deuda pública local<sup>14</sup>.

13 Sobre prescripciones relacionadas con las tasas de los TES en 1975 y pasados un año, sin embargo dichos incrementos (0,07 puntos porcentuales y 0,14 puntos porcentuales, respectivamente) fueron significativamente inferiores al incremento de 1,75 puntos porcentuales en la tasa de interés de referencia del Banco de la República.

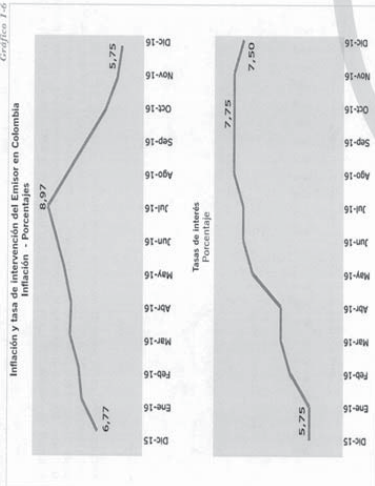
14 Ver Banco de la República, informe del Gerente al Congreso, marzo de 2016.

20

Comunicación General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Gráfico 1-6



Fuente: Banco de la República

1.3 Tasa de cambio

Con la recuperación de los precios del petróleo en el segundo semestre de 2016 se generó un aumento en los precios de los commodities, lo que ocasionó la disminución de su cotización, al pasar de \$3,149 a \$3.000, \$149 menos, entre el cierre de 2015 y el de 2016, lo que representa una apreciación nominal del peso de 4,7% (Gráfico 1-7).

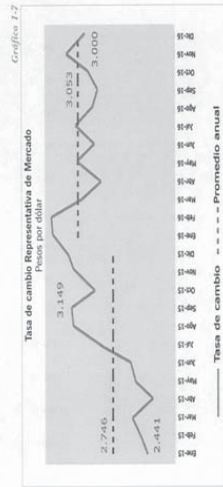
Debido a ese comportamiento los saldos externos adeudados por el Gobierno Nacional disminuyeron en \$6.49 billones y los del resto del sector público lo hicieron \$3,3 billones, contribuyendo a reducir el indicador Deuda/PIB en cerca de un

Controlaría General de la República

21

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

punto porcentual (p.p.). Caso contrario se presentó en la vigencia de 2015, cuando el peso se depreció e incrementó en \$43,08 billones los saldos de la deuda pública. Es importante señalar que si el cálculo del saldo de la deuda externa en pesos se realiza en dólares, el resultado es de \$1.443,43 billones, lo que representa un 11,2% de más que el resultado en pesos. Para otro tipo de países, como el caso del servicio de la deuda, se requiere el uso de la TRM promedio de cada año. En cuyo caso se registró una depreciación de 11,2% en 2016<sup>15</sup> que incluyó un mayor costo sobre el rubro de intereses.



Fuente: Bloomberg

1.4 Crecimiento económico

En 2016 la economía colombiana presentó un crecimiento de 2,0% dando continuidad al proceso de desaceleración económica observado en los últimos años. Sin embargo, esta variación contribuye a reducir el indicador Deuda/PIB.

Este menor crecimiento se dio en un contexto de recortes en el gasto público con el fin de hacer frente a los menores ingresos fiscales e incrementos en la tasa de interés de referencia por parte del Banco de la República. Adicionalmente, el fenómeno de El Niño, el paro de transportadores de carga presentado a mediados de año, y la menor inversión y producción en la industria petrolera, generada por los bajos precios del petróleo a principios de año, restaron dinamismo a la actividad económica.

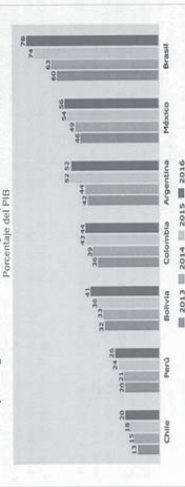
\*\* 15 La TRM promedio de 2015 y 2016 correspondió a \$2.746,47 y \$3.053,42, respectivamente.

Controlaría General de la República

22

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Gráfico 1-9  
Deuda pública gobiernos centrales de algunos países latinoamericanos 2013 -2016  
Porcentaje del PIB



Fuente: Banco Mundial, DANIE.

A pesar del incremento en la deuda pública, el entorno financiero externo en 2016 resultó favorable y se tradujo en una disminución de la prima de riesgo para las economías emergentes en general<sup>16</sup>. En 2016 la alta liquidez internacional atrajo la inversión de fondos extranjeros en títulos de deuda pública de países emergentes, que indujo a una reducción del diferencial entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares emitidos por países emergentes y los del Tesoro de Estados Unidos. Esta información se midió a través del indicador de bonos de mercados emergentes (EMBI)<sup>17</sup>.

En este aspecto, durante 2016 se destacó la reducción del EMBI de Brasil en 194 puntos para ubicarse en 327 puntos, aunque el menor valor del indicador lo sigue presentando Chile con 955 puntos. En Colombia el indicador se ubicó en 955 puntos y se ubicó en 226 puntos, un nivel similar al presentado por México al final del año (229 puntos) (Gráfico 1-10).

Finalmente, es importante que se describa la composición por niveles de gobierno de la Deuda pública central, para entender mejor la gestión de la deuda en cada nivel. Ese es el tema central del siguiente capítulo.

\*\* 16 CEPAL, diciembre de 2016

17 Emerging Markets Bonds Index (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes), calculado por Standard & Poor's. Este indicador mide la prima de riesgo de los países emergentes. Por ejemplo, una diferencia de 0,1 puntos porcentuales se expresa como 10 puntos básicos.

24

Contraloría General de la República

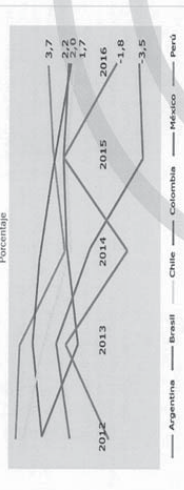
Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

1.5 Situación regional: Latinoamérica

El contexto regional resulta relevante en el análisis del comportamiento de la deuda pública, ya que Colombia compete con otros países vecinos por los recursos financieros disponibles en el mercado internacional. Sin embargo, las economías con mejor desempeño pueden colocar deuda externa con mayor facilidad y a menor costo.

Caso contrario, cuando existe una mayor percepción de riesgo, por ejemplo, cuando las tasas de interés se elevan, se reduce la disponibilidad de recursos para la financiación en los mercados. En consecuencia, la disponibilidad de recursos para la financiación en los mercados locales se reduce, como ocurrió en aquellos países en los cuales la tasa de crecimiento continuó en caída, el caso de Brasil y Argentina, con variaciones negativas de 3,5% y 1,8%, respectivamente. Colombia, frente a las principales economías de la región, presentó un crecimiento económico aceptable. Asimismo, en 2016 la economía colombiana continuó creciendo, lo que se tradujo en una reducción de 1,1 puntos porcentuales respecto al crecimiento registrado en 2015 que fue de 3,1%, otros países como Chile, Perú y México presentaron crecimientos del orden de 1,7%, 3,7% y 2,2%, respectivamente (Gráfico 1-8).

Gráfico 1-8  
Tasa de crecimiento PIB países latinoamericanos 2012 - 2016  
Porcentaje



Fuente: Banco Mundial, DANIE.

Las principales economías de la región vieron incrementarse la deuda del gobierno central como proporción de su PIB, el incremento observado en la deuda colombiana fue de 1,8 puntos porcentuales entre 2013 y 2016 (Gráfico 1-9).

23

Contraloría General de la República

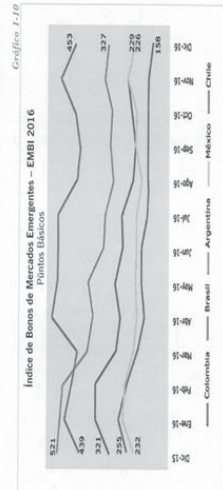
426  
1723

230



1128

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública



Colombia General de la República

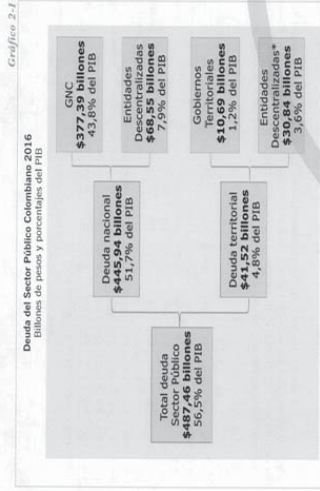
25

1129

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

## II. Deuda del Sector Público Colombiano (SPC)

La deuda del SPC alcanzó los \$487,46 billones (56,5% del PIB) al cierre de 2016, de los cuales \$445,94 billones (51,7% del PIB) correspondieron a entidades del nivel nacional y \$41,52 billones (4,8% del PIB) a entidades del nivel territorial (Gráfico 2-1).



En el ámbito nacional, la deuda bruta del Gobierno registró el mayor volumen al alcanzar \$377,39 billones (43,7% del PIB), mientras que las entidades descentralizadas por servicios registraron un endeudamiento de \$68,55 billones, concentrados en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE). En este sentido, el endeudamiento de las EICE se incrementó en \$1,52 billones, lo que permitió retirar del total el monto que adelantaba. Este hecho contrastó con el aumento en los desembolsos contratados por las demás empresas públicas.

Colombia General de la República

27

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

La deuda del SPC en 2016, considerada en términos nominales, presentó un crecimiento neto de \$34,955 millones, frente al resultado registrado en 2015, con un incremento de 7,7%. Dicho crecimiento se debió a que los desembolsos de deuda externa e interna contratada por el Gobierno Nacional superaron a las amortizaciones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Entidad	La deuda del Sector Público Colombiano (SPC) 2012-2016										
	2015-2016					2016-2017					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2017	2017	% PIB	
	Absoluta					%					
Nueva nacional	248,72	288,32	344,10	412,27	465,94	33,87	6,1	34,9	40,2	45,5	51,6
Gobierno Central	254,23	294,77	350,65	418,02	477,29	35,47	10,4	33,7	35,9	39,1	42,8
Entes descentralizados	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nueva territorial	27,00	29,71	33,85	40,14	41,62	1,38	3,4	4,1	4,2	4,5	4,9
Gobiernos centrales	7,89	8,63	9,35	11,02	10,69	-0,33	-3,0	1,2	1,2	1,2	1,4
Departamentos	2,95	2,70	2,92	3,77	3,57	-0,20	-5,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Capitalles	3,46	3,89	4,30	4,55	4,54	-0,01	-0,2	0,5	0,5	0,6	0,6
Entes descentralizados	18,17	21,08	24,50	29,12	30,84	1,72	5,9	2,9	3,0	3,2	3,9
Total Sector Público	272,77	315,04	377,95	452,51	487,48	34,95	7,7	41,0	44,4	50,0	56,6

Fuente: Contraloría General de la República

En los últimos cinco años la deuda del SPC ha tenido variaciones sustanciales, especialmente en 2014 y 2015, cuando presentó un aumento de seis puntos en promedio del PIB, explicado principalmente por la caída de los precios del petróleo y la inflexibilidad de los gastos en el presupuesto del Gobierno Central.

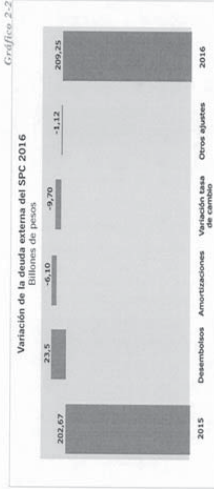
Por tipo de deuda, el SPC registró, en cuanto a la deuda externa, un incremento neto de \$7,1 millones, que correspondieron a \$23,5 millones como nuevos desembolsos, \$6,1 millones de amortizaciones, \$1,12 millones de ajustes contables<sup>18</sup> y \$9,1 millones por efecto de la apreciación de la tasa de cambio (Gráfico 2-2). Con ello, el saldo final de la deuda externa del SPC en 2016 alcanzó los \$209,25 millones.

18 Se refiere ajustes por desembolsos, amortizaciones o conjunto por tasa de cambio en el momento del registro.

20 Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Gráfico 2-2



Fuente: Contraloría General de la República

En lo referente a la deuda interna, el saldo del SPC pasó de \$249,87 millones a \$278,22 millones en 2016, un incremento de 11,3%. No obstante esto, como proporción del PIB, pasó de 31,5% a 32,3% en igual período. A pesar de los incrementos nominales en ambos tipos de deuda para el SPC, los efectos de las variables que ejercen influencia sobre la deuda provocaron que, como proporción del PIB, registrara, en el total, reducción de 0,1 puntos porcentuales (Cuadro 2-2).

Cuadro 2-2

Tipo de deuda	La deuda del SPC por tipo 2012-2016				Billones de pesos y porcentajes del PIB					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2016	2016	Variación	
	Absoluta				%					
Interna	155,45	216,60	238,02	249,87	278,22	29,35	11,3	31,3	32,3	1,0
Externa	79,32	95,23	139,13	202,67	209,25	6,97	3,2	25,4	24,3	-1,1
<b>Total deuda pública</b>	<b>232,77</b>	<b>315,04</b>	<b>377,95</b>	<b>452,54</b>	<b>487,48</b>	<b>34,95</b>	<b>7,7</b>	<b>56,6</b>	<b>56,6</b>	<b>-0,1</b>

Fuente: Contraloría General de la República

Un mayor detalle de esta composición, los montos del endeudamiento y la gestión de deuda ejecutada en cada uno de los ámbitos de la administración pública, se presenta en los siguientes capítulos.

20

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

### III. Deuda del Gobierno Nacional Central (GNC)

La vigencia 2016 fue un periodo especial para el Gobierno Nacional Central, pues debió ajustar ampliamente su política fiscal con el fin de lograr varios objetivos: cumplir con el financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia, suplir con recursos del crédito la reducción de los ingresos fiscales y respaldar las metas de manejo de la deuda para liberar y aumentar la disponibilidad de caja de la tesorería.

De tal forma, el mayor aumento del endeudamiento público correspondió al Gobierno Nacional Central, con un incremento nominal de \$35,47 billones frente al saldo registrado en 2015. Los saldos de la deuda bruta del Gobierno Nacional alcanzaron los \$377,23 billones en 2016, lo que representa un crecimiento del 8,9% (28,2% del PIB) con deuda interna y \$134,1 billones (15,5% del PIB) con deuda externa (Cuadro 3-1). La variación más alta se dio en la deuda interna debido al aumento de \$31,87 billones en el saldo de los TES B.

Cuadro 3-1

Saldos de la deuda del GNC por tipo de contrato 2015 - 2016

Deuda por tipo de contrato	2015	2016	Variación absoluta	Crecimiento %
<b>Deuda externa</b>	<b>129,02</b>	<b>134,08</b>	<b>5,06</b>	<b>3,9</b>
Multilateral	50,11	53,16	3,05	6,1
Tributivos de bonos	75,48	78,21	2,73	3,6
Otros préstamos	3,43	2,71	-0,72	-21,0
<b>Deuda interna</b>	<b>248,21</b>	<b>243,15</b>	<b>-5,06</b>	<b>-2,0</b>
TES B	108,44	200,31	91,87	84,1
Resto deuda	13,88	13,00	-0,88	-6,3
<b>Total</b>	<b>341,24</b>	<b>377,23</b>	<b>35,99</b>	<b>10,5</b>

Fuente: Contraloría General de la República

Los resultados reflejan la tendencia que la deuda del GNC registra en años anteriores, pues desde 2012 viene creciendo en forma constante, tanto en términos nominales como en proporción del producto interno bruto (Cuadro 3-2). Este hecho se explica, principalmente, por el ajuste de la economía a las nuevas condiciones internacionales y, en especial, al impacto que sobre los ingresos de la Nación tuvo la caída de los precios del petróleo, que condujo a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento a través de una reforma tributaria, en vigencia a partir de 2017.

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Cuadro 3-2

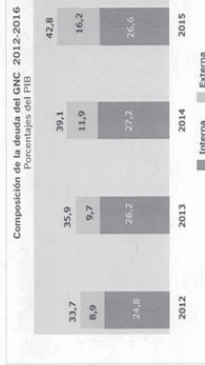
Saldo de la deuda del GNC por tipo de contrato 2012 - 2016

Tipo de deuda	Biliones de pesos y porcentaje del PIB				
	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total deuda pública*</b>	<b>254,23</b>	<b>254,77</b>	<b>255,85</b>	<b>341,92</b>	<b>377,38</b>
Interna	164,71	158,07	205,04	212,32	243,31
Externa	89,52	96,71	89,81	129,59	134,08
<b>% PIB</b>	<b>14,6</b>	<b>15,0</b>	<b>16,2</b>	<b>15,5</b>	<b>15,5</b>
<b>% PIB</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>
<b>% PIB</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Contraloría General de la República

Los dos tipos de deuda se han incrementado. De hecho la utilización del crédito externo pasó de 8,9% del PIB en 2012 a 15,5% del PIB en 2016. Por su parte y ante las necesidades crecientes de financiamiento de la deuda interna, las utilidades del PIB pasaron de 24,8% del PIB en 2012 a 28,2% del PIB en 2016 (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1



A continuación se analiza el comportamiento observado por cada uno de estos tipos de deuda al interior del Gobierno Nacional Central.

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

134  
135

3.1 Deuda externa del GNC

La deuda externa del Gobierno Nacional Central sumó \$134,08 billones en 2016, un 15,5% más que en 2015. Este incremento se debe a la depreciación del peso colombiano frente al dólar, especialmente durante 2014 y 2015. Sin embargo, en 2016 la proporción de la deuda externa en el total del GNC, se redujo a 35,5% por efecto de la apreciación del peso (Gráfico 3-2).

Cuadro 3.3

**Deuda externa del GNC - 2015 - 2016**  
Billones de pesos

Presupuesto / Instrumento	Saldo 2015		Variación		Desembolsos		Amortizaciones		Ingresos y Créditos		Saldo 2016	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Tenedores de bonos	75,48	-3,62	4,65	0,31	4,00	4,00	78,20					
Banca multilateral	50,11	-2,65	6,77	3,06	1,33	1,33	53,16					
Banca de fomento	0,00	-0,16	0,87	0,64	0,00	0,00	3,41					
Banca comercial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
<b>Total</b>	<b>125,59</b>	<b>-4,49</b>	<b>14,29</b>	<b>3,42</b>	<b>5,34</b>	<b>5,34</b>	<b>134,08</b>					

Fuente: Contraloría General de la República

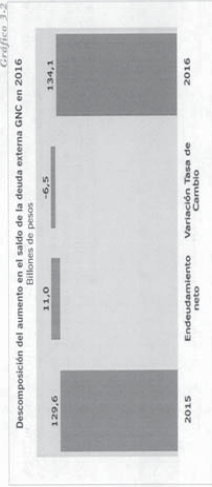
El endeudamiento neto<sup>19</sup> adicionó \$10,57 billones a la deuda externa del GNC. Sin embargo, debido a la depreciación del peso colombiano frente al dólar, el saldo de la deuda externa del GNC (\$27,0 billones en 2014 y \$31,1 billones en 2015), en 2016 la recuperación de los precios del petróleo al final del periodo y la alta liquidez internacional favorecieron la apreciación del peso con una reducción de \$1,49 en la base de cambio que restó \$6,49 billones al saldo de la deuda externa y permitió que el incremento neto se redujera a \$4,49 billones (Gráfico 3-2).

\*\* 19 Desembolsos menos amortizaciones.

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Gráfico 3.2

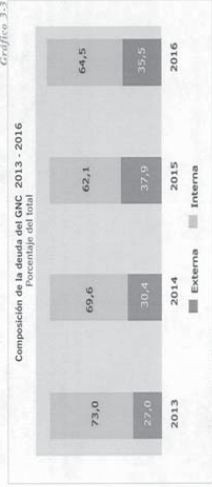


Fuente: Contraloría General de la República

3.1.1 Participación de la deuda externa en la deuda del GNC

La participación de la deuda externa, dentro del total de la deuda del GNC, se incrementó de 27,0% en 2013 a 37,9% en 2015, influenciada por la depreciación del peso colombiano frente al dólar, especialmente durante 2014 y 2015. Sin embargo, en 2016 la proporción de la deuda externa en el total del GNC, se redujo a 35,5% por efecto de la apreciación del peso (Gráfico 3-3).

Gráfico 3.3



Fuente: Contraloría General de la República

Contraloría General de la República

3.4



La deuda externa, medida en pesos, presentó un incremento de 3,5% durante la vigencia 2016; mientras que en dólares se observó un incremento de 6,8% (US \$3.608 millones).

Esas cifras reflejaron el impacto de la variación de la tasa de cambio sobre el comportamiento de la deuda externa y evidenciaron el riesgo cambiario; en dólares y eventualmente en otras divisas, puntualmente en 2016 las condiciones de los mercados financieros internacionales favorecieron la apreciación del peso. No obstante, en el futuro esas condiciones podrían revertirse por las siguientes razones:

i. En diciembre de 2016 y marzo de 2017 la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) incrementó el rango de la tasa de interés de política monetaria en 0,25 puntos básicos cada vez, elevándola a su rango actual entre 0,75% y 1%, previendo aumentos adicionales en lo que resta del presente año. Un mayor nivel de tasas de interés en el exterior de la FED llevaría al fortalecimiento del dólar frente al resto de las monedas.

ii. La materialización de las propuestas del gobierno de Estados Unidos relacionadas con recorte de impuestos, mayor gasto en infraestructura e incremento de la inversión en energía podría generar crecimiento a niveles cercanos al pleno empleo, lo que podría generar presión al alza del tipo de cambio frente a la FED razones adicionales para el endurecimiento de la política monetaria.

iii. En general, para las economías emergentes el fortalecimiento del dólar redunda en el flujo de divisas que llegan a estos mercados en busca de mayores rendimientos. En consecuencia, el fortalecimiento del dólar frente a la moneda local podría traducirse en una apreciación de la moneda local que se acompañaría con la actual postura adoptada por el Banco de la República que se traduce en reducciones de la tasa de interés de referencia (actualmente en un nivel real contractivo) que suman 0,75 puntos porcentuales entre diciembre de 2016 y marzo de 2017. Esta tendencia se mantendría en lo que resta del año, debido a la reducción de la inflación y el menor crecimiento económico.

iv. La recuperación de los precios del petróleo, impulsada por el recorte de la producción acordado entre Rusia, la OPEP y otros países, ha encontrado un obstáculo en el incremento de los inventarios y la extracción de petróleo de "exceso" de los EE.UU., imponiendo hasta el momento un límite a los precios del crudo. En consecuencia, el precio del petróleo en el mercado colombiano, impide la entrada de mayores ingresos fiscales vía renta petrolera.

\*\* 20 En septiembre de 2016 se acordó el recorte la producción de crudo entre la OPEP y Rusia, lo que generó un alza de los precios del petróleo en el mercado internacional. En diciembre de 2017 con valores de US \$58,37 y US \$55,24, respectivamente.

V. Las agencias calificadoras de riesgo Standard and Poor's y Fitch Ratings revisaron la perspectiva de calificación crediticia de la deuda soberana en moneda extranjera de Colombia de estable a negativa, debido al desajuste en las cuentas fiscales y externas. Fitch Ratings en 2016 mejoró la perspectiva de la calificación crediticia de la deuda soberana en moneda extranjera de estable a negativa, debido a la menor incertidumbre respecto a las cuentas fiscales por la aprobación de la reforma tributaria y la convergencia de la inflación hacia el rango meta). Por su parte, Standard and Poor's mantuvo la perspectiva negativa y señaló la posibilidad de una reducción en la calificación si la carga de la deuda pública no se reduce en el mediano plazo.

Esa persistencia del riesgo de una reducción en la calificación de deuda pública externa reduciría el margen de maniobra del Gobierno para acceder a la financiación de los mercados internacionales, que se reflejaría en un mayor costo de financiación vía tasas de interés (internas y externas) y depreciación por el menor flujo de capitales desde el exterior hacia el país.

3.1.2 Deuda externa por agente prestamista

La composición de la deuda externa del GNC por agente prestamista no presentó modificaciones significativas entre 2015 y 2016, con una mayor participación de los bonos (56,8%) seguidos de la banca multilateral<sup>21</sup> (39,6%). Del incremento en dólares de la deuda externa (US \$3.608 millones 8,8%), la mayoría correspondió a la variación neta en las emisiones de bonos externos por US \$1.429 millones; mientras que en la banca multilateral se obtuvo, en los meses de 2015 y 2016, los siguientes valores: US \$59,1 millones y US \$44,7 millones netos (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Saldo de deuda externa del GNC por agente prestamista

Agente	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2015/16	Participación 2016
Terceros de bonos	18.472	19.028	20.916	21.727	23.395	25.305	1.429	6,0
Banca multilateral	14.239	14.316	14.619	14.899	15.910	17.717	951	6,0
Otros	224	317	425	824	1.271	1.971	447	35,2
Total	\$2.935	\$3.661	\$5.659	\$7.540	\$11.548	\$16.683	\$3.608	6,8

Fuente: Comisión General de la República

\*\* 21 Generalmente corresponden a créditos con destinación específica sectorial, condiciones financieras favorables y asistencia técnica en la preparación y ejecución de programas y proyectos. Los créditos con condiciones financieras favorables y asistencia técnica son aquellos en los cuales en algunos casos incluyen condicionamientos de reformas económicas o políticas.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

De esta forma, entre 2015 y 2016, la participación de los tenedores de bonos dentro del total de la deuda externa del GNC se redujo de 58,2% a 56,8%; mientras que la banca multilateral pasó de 38,7% a 35,6%. Por su parte, los otros agentes incrementaron su contribución de 3,1% a 3,5%.

3.1.3 Contratación de deuda externa en 2016

En 2016, la contratación de deuda externa por parte del GNC ascendió a US \$4.471,80 millones, lo que representa un 3,5% más que el monto de US \$4.283,90 millones cobijado por el convenio del Fondo Global por un monto de US \$1.350 millones (equivalente a US \$1.423,90 millones), el cual fue emitido a 10 años y un cupón de 3,875%. Este tuvo como destino a la financiación del presupuesto de la vigencia (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Contrataciones externas del Gobierno 2016			Millones de dólares	
Activación	Préstamo	Obligación	Millones de dólares	Billones de pesos (1)
Inventarizadas	Bonos	Apropiaciones presupuestadas de la vigencia 2016	2016	2016
Total			1.423,90	4,27
BRF (2)		Primer Empréstito Programático de Fortalecimiento	756,70	2,27
BRF (2)		Programa de Crecimiento Sostenido y Convergencia del Ingreso, Fase II	668,40	1,98
Total			1.414,10	4,25
BID		Asociación República y Subsidio "Primer Operador"	400	1,2
BID		Asociación Público Privada de Colonias (Programa de apoyo a reformas de política)	442	1,3
BID		Asociación Institucional de la Comarca General de la República	30	0,09
BID		Fortalecimiento Institucional del Sector Minería Energético	30	0,09
CAF		Total	886,00	2,68
CAF		Créditos Modernos e Infraestructura para la Integración Terrestre Sostenible	460	1,35
Gobierno		Total	150,00	0,45
Gobierno		Política de cambio climático	102	0,30
Gobierno		Apoyo a la Construcción de Paz, Fase III - Financiación de las Comunas presupuestadas por el Gobierno Nacional	78,1	0,24
Gobierno		Créditos Modernos e Infraestructura para la Integración Terrestre Sostenible	52,7	0,16
Total			332,80	0,98
Total			4.471,80	13,43

Fuente: Contratación General de la República y el Banco de la República, 2016 (143.000.37).  
 (1) Correspondiente a créditos denominados en euros y convertidos a dólares a la tasa de cambio (promedio) vigente el 31 de diciembre de 2016 (1.054,76 dólares por euro, según la información reportada por el Banco de la República).

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Con la Banca multilateral se obtuvieron USD 2.724,1 millones, en siete contratos; con el BIRF USD 1.414,1 millones; el BID USD 860 millones y la CAF USD 450 millones. Además, se obtuvieron recursos de gobiernos por USD 323 millones del gobierno de Francia y el gobierno alemán (Cuadro 3-5).

Los créditos del BIRF, el BID y la CAF, se contrataron con tasas de interés variables (Libor a tres o seis meses más un margen fijo o variable). El crédito con el gobierno de Francia se pactó a una tasa de 1,81% anual, mientras que en los dos contratos con el Banco de Desarrollo -KfW se pactaron tasas de 0,90% y 1,08% anual. Los plazos de los contratos estuvieron entre 12 y 34 años.

3.2 Deuda interna del GNC

La emisión de Títulos de Tesorería (TES B) fue el principal instrumento que utilizó el Gobierno Nacional en 2016 para afrontar los problemas de caja. En el neto, la Nación incrementó en \$30,99 billones su deuda interna, en su mayor parte por emisión de TES B. Su alza alcanzó los \$28,533 billones, lo que representa el 94,7% del total de la deuda interna. El 94,7% del total de la emisión de Títulos (TES B), mientras que el 5,3% restante recayó sobre la emisión de bonos, en especial bonos pensionales y de cesantías de las universidades (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

Tipo de instrumento	Deuda interna GNC 2014 - 2016			Variación 2015-2016		Participación %
	2014	2015	2016	Absoluta	%	
Títulos de Tesorería TES B - 7 Papeles	144,24	139,85	151,48	11,63	0,3	62,3
Títulos de Tesorería TES B - Tesorería	-	2,10	0,22	0,22	206,2	3,4
Títulos de Tesorería TES B - Títulos de Reducción de Deuda - TED	48,65	70,1	70,1	0,00	0,0	29,0
Subtotal Títulos	192,87	199,85	220,32	30,78	15,4	84,7
Bonos Pensionales	19,02	11,38	11,30	0,00	-	4,7
Bonos de Valor Constante Serie B	1,44	1,29	1,29	0,35	10,5	0,6
Bonos de Valor Constante Serie A	1,29	1,29	1,29	0,00	0,0	0,5
Subtotal Bonos	12,15	12,72	12,86	0,23	1,8	6,3
Otros	0,08	0,08	0,08	-0,01	-19,3	0,0
Total	206,04	212,22	242,31	30,99	15,0	100,0

Fuente: Contratación General de la República.  
 \*\* 22 Cabe señalar que en 2015 se realizó una emisión de bonos externos por US \$1.500 millones, efectuada para el financiamiento anticipado del presupuesto de 2015.

El crecimiento de la deuda interna resultó superior al programado en el plan financiero, toda vez que en el transcurso del año el Gobierno Nacional debió acudir a operaciones adicionales: el manejo de la deuda interna para reducir los vencidos de Tesoro en 2016 y 2017, el pago de los vencidos de Tesoro en 2016 para lograr tener una disponibilidad final de caja al cierre de la vigencia. A estas decisiones deben adicionarse el efecto de la inflación sobre la UVR, que incrementó los saldos de TES B-UVR en \$13.02 billones. El resto se originó en endeudamiento neto interno (Cuadro 3-6).

Se resalta la mayor utilización de emisiones de TES de corto plazo por \$8,3 billones, ya que en años anteriores el manejo de dicho instrumento se venía marchitando. Entre 2013 y 2014 se había suspendido su emisión, pero en los dos últimos años se convirtió nuevamente en un importante instrumento de financiamiento.

Aunque con un menor impacto sobre la deuda interna, entre 2015 y 2016 los bonos pensionales mantuvieron sus saldos en \$11,36 billones; mientras que los bonos de valor constante de las universidades registraron un leve crecimiento de \$0,25 billones, acumulando a finales de 2016 un saldo de \$1,55 billones (Cuadro 3-6). El resto de bonos, además de ser muy pequeños, registraron cambios negativos entre 2015 y 2016.

3.2.1 Tenedores de títulos TES B

Los Títulos de Tesorería Clase B<sup>23</sup> son el vehículo de inversión más importante en el mercado de bonos de corto plazo. No obstante, en el momento de la última transacción. Por su grado de liquidez, estos papeles son el referente para las tasas de interés del mercado colombiano.

La composición de los tenedores de TES B es un punto fundamental en el análisis de la estructura de la deuda pública, ya que permite establecer el grado de riesgo para cada tenedor de títulos de la deuda del Gobierno y, por esta vía, la sensibilidad a los cambios en los fundamentales económicos, en especial, a la tasa de interés y la inflación.

El saldo de TES y su concentración en algunos sectores de la economía, así como la tenencia de estos instrumentos por parte de los inversionistas, son variables relevantes para entender la futura dinámica de la deuda y su potencial impacto en las decisiones de agentes económicos clave.

23 Creados por la Ley 51 de 1990, se constituyeron en la principal fuente presupuestal para el financiamiento del Gobierno Nacional, pero además se convirtió en el instrumento por excelencia del mercado de capitales local.

Actualmente, la composición de los tenedores se concentra mayoritariamente en el sector privado, dado que los cambios normativos han ido relevando al sector público de la captación de TES forzados y convertidos por la entrada de la Cuenta Única Nacional.

El saldo de TES B en circulación, al cierre de 2016 se ubicó en \$230,31 billones, superando en \$32,57 billones el registro de 2015 que alcanzó los \$197,34 billones. Del monto total, \$168,9 billones se encuentran en poder del sector privado (73,3% del total), con un aumento de \$29,67 billones (21,3%), respecto del valor registrado al cierre de 2015. El sector público, en esta clasificación de la CGR, concentró \$61,41 billones (26,7%) (Cuadro 3-7).

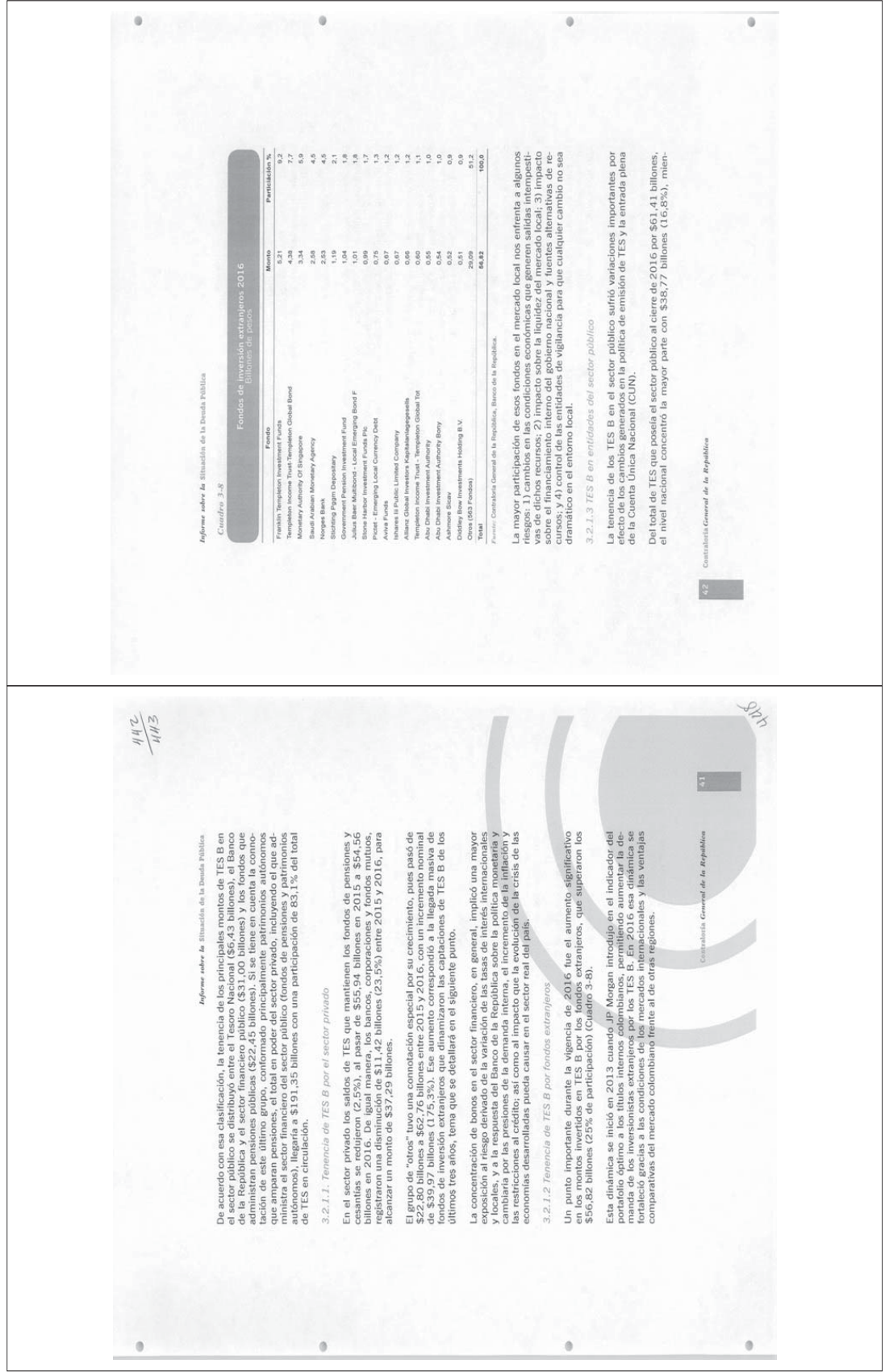
Cuadro 3-7

Salidos de los TES por sectores 2014-2016

Entidad	2014	2015	2016	2016	2016	Participación %
	2014	2015	2016	2016	2016	%
<b>Sector público</b>	<b>65,96</b>	<b>66,11</b>	<b>61,41</b>	<b>3,30</b>	<b>6,7</b>	<b>28,7</b>
Nivel Nacional	41,48	33,60	38,77	5,17	15,4	16,8
Administración central	4,38	9,27	6,43	-1,84	-22,3	2,8
Entidades descentralizadas	6,15	6,15	6,15	0,00	0,0	6,1
Entidades autónomas	6,45	0,51	0,43	-0,08	-15,4	0,2
Sector financiero y banco de la República	5,66	1,33	0,63	-0,70	-52,4	0,3
Sector financiero y E. S. E.	29,84	23,14	31,00	7,88	34,0	13,5
Seguridad Social y E. S. E.	9,48	0,03	0,03	0,00	-0,4	0,0
Novas entidades autónomas	0,32	0,35	0,19	-0,06	-23,9	0,1
Entidades descentralizadas	0,32	0,25	0,19	-0,09	-23,5	0,1
<b>Fondos de pensiones y salidas públicas</b>	<b>24,16</b>	<b>24,26</b>	<b>22,46</b>	<b>-1,81</b>	<b>-7,6</b>	<b>9,7</b>
Compañías	2,47	2,25	2,36	0,10	4,7	1,0
Fondo de Previsión Cieg y Ciegosom	0,27	0,20	0,12	-0,20	-100,0	0,0
Fondo de Previsión de Vejez	0,55	0,55	0,55	0,00	0,0	0,2
Filipensiones Telecom	0,55	0,70	2,80	2,10	299,1	1,2
Fiduciaría	0,43	0,11	-	-0,11	-100,0	0,0
Patrimonios FONPET	13,95	14,91	16,09	1,19	7,9	7,0
Compañías	2,28	2,28	2,28	0,00	0,0	0,3
Compañías de seguros	12,25	13,26	14,48	1,20	73,3	6,2
<b>Fondos de Pensiones y Cuentas</b>	<b>125,12</b>	<b>139,76</b>	<b>146,48</b>	<b>15,72</b>	<b>11,3</b>	<b>25,2</b>
Bancos, Corpor y Fondos Mutuos	51,12	55,94	54,56	-1,38	-2,5	23,7
Compañías de Seguros y Cap.	47,91	48,77	37,29	-11,48	-23,5	16,2
Compañías de Seguros	8,04	9,26	9,14	-0,13	-1,4	4,0
Sociedades Financieras	3,06	2,47	2,16	-0,29	-10,9	2,2
Compañías de Seguros y Cap.	15,81	16,78	12,97	-3,81	-22,8	13,0
<b>TES B en circulación</b>	<b>192,87</b>	<b>197,34</b>	<b>202,31</b>	<b>32,97</b>	<b>16,7</b>	

Fuente: Contraloría General de la República





Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Cuadro 3-8

Fondos de inversión extranjeros 2016

Fondo	Monto	Participación %
Fidelity Templeson Investment Funds	9,21	9,2
Investment Bank of London Global Bond	3,34	3,3
Monetary Authority of Singapore	2,55	2,5
Saudi Arabian Monetary Agency	2,53	2,5
Hope's Bank	1,19	1,2
Global Pension Investment Fund	1,04	1,0
Global Pension Investment Fund	1,04	1,0
Stone Harbor Investment Funds Plc	0,99	1,0
Pictet - Emerging Local Currency Debt	0,75	0,8
Aviva Funds	0,67	0,7
Invesco Public Limited Company	0,67	0,7
Templeton Income Trust - Templeton Global Tot	0,60	0,6
Abu Dhabi Investment Authority	0,55	0,6
Abu Dhabi Investment Authority Bond	0,54	0,6
Ashmore Star	0,52	0,5
Chimera Bond Investments Holding B V	0,51	0,5
CGI (Zurich)	0,49	0,5
<b>Total</b>	<b>56,82</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República.

La mayor participación de esos fondos en el mercado local nos enfrenta a algunos riesgos: 1) cambios en las condiciones económicas que generen salidas intempestivas de dichos recursos; 2) impacto sobre la liquidez del mercado local; 3) impacto sobre el precio de los títulos de deuda pública; 4) control de las entidades de vigilancia para que cualquier cambio no sea dramático en el entorno local.

3.2.1.3 TES B en entidades del sector público

La tenencia de los TES B en el sector público sufrió variaciones importantes por efecto de los cambios generados en la política de emisión de TES y la entrada plena de la Cuenta Única Nacional (CUN).

Del total de TES que posea el sector público al cierre de 2016 por \$61,41 billones, el nivel nacional concentró la mayor parte con \$56,77 billones (16,8%), mientras

42

Contraloría General de la República

1142  
1143

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Cuadro 3-8

De acuerdo con esa clasificación, la tenencia de los principales montos de TES B en el sector público se distribuyó entre el Tesoro Nacional (\$6,43 billones), el Banco de la República y el sector financiero público (\$31,00 billones) y los fondos que administran los recursos de los inversionistas extranjeros (\$23,39 billones). La participación de este último grupo conformado principalmente por patrimonios autónomos que amparan pensiones, el total en poder del sector privado, incluyendo el que administra el sector financiero del sector público (fondos de pensiones y patrimonios autónomos), llegaría a \$191,35 billones con una participación de 83,1% del total de TES en circulación.

3.2.1.1. Tenencia de TES B por el sector privado

En el sector privado los saldos de TES que mantienen los fondos de pensiones y cesantías se redujeron (2,5%), al pasar de \$55,94 billones en 2015 a \$54,56 billones en 2016. Los patrimonios autónomos de los inversionistas extranjeros registraron una disminución de \$11,42 billones (23,5%) entre 2015 y 2016, para alcanzar un monto de \$37,29 billones.

El grupo de "otros" tuvo una connotación especial por su crecimiento, pues pasó de \$39,07 billones en 2015 a \$47,60 billones en 2016, un aumento del 21,2%. Este grupo de fondos de inversión extranjeros que dinamizaron las captaciones de TES B de los últimos tres años, tema que se detallará en el siguiente punto.

La concentración de bonos en el sector financiero, en general, implicó una mayor participación de los inversionistas extranjeros en el mercado de TES B locales y cambió por las presiones de la demanda interna, el incremento de la inflación y las restricciones al crédito; así como al impacto que la evolución de la crisis de las economías desarrolladas pueda causar en el sector real del país.

3.2.1.2. Tenencia de TES B por fondos extranjeros

Un punto importante durante la vigencia de 2016 fue el aumento significativo en los montos invertidos en TES B por los fondos extranjeros, que superaron los \$56,82 billones (25% de participación) (Cuadro 3-8).

Esta dinámica se inició en 2013 cuando JP Morgan introdujo en el indicador del portafolio óptimo a los títulos internos colombianos, permitiendo aumentar la demanda de los inversionistas extranjeros por los TES B. En 2016 esa dinámica se fortaleció gracias a las condiciones de los mercados internacionales y las ventajas comparativas del mercado colombiano frente al de otras regiones.

43

Contraloría General de la República



Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

tras que el resto se concentró en los fondos que amparan pensiones públicas con \$22,45 billones (9,7%) (Cuadro 3-9).

**Cuadro 3-9**  
Salidos de los TES del sector público 2016  
Biliones de pesos

Fondo	Monto	Participación %
<b>19,07</b>	<b>6,43</b>	<b>0,39</b>
<b>Empresas</b>	<b>0,24</b>	<b>0,01</b>
<b>Fondos de pensiones y jubilaciones</b>	<b>18,83</b>	<b>99,99</b>
Instituto Colombiano Fomento Educativo (CFE)	0,16	0,26
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	0,09	0,15
Compañías para Educar	0,08	0,12
U.A.E. Aerolíneas Civil (Aerocivil)	0,07	0,11
FONOTIA	0,00	0,00
Integrado Nacional Centro de Salud	0,04	0,06
<b>Financiero y Banco República</b>	<b>31,00</b>	<b>164,49</b>
Banco de la República	8,87	14,45
Banco Agrario de Colombia S.A.	7,44	12,11
Caja Pensiones de Vivienda Militar	5,85	9,53
Fogafin	2,00	3,20
<b>Fiducias y Patrimonios Autónomos</b>	<b>2,09</b>	<b>3,40</b>
Franciscanas (Fogafin)	0,86	1,40
Franciscana Energética Nacional (FEN) S.A.	0,65	1,06
Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoceja) S.A.	0,57	0,92
Positiva Compañía de Seguros	0,09	0,15
P.A. Internacional del Ahorro (PIA)	0,32	0,52
Otras entidades	1,03	1,68
<b>Fondos de Pensiones y Jubilaciones</b>	<b>22,45</b>	<b>36,85</b>
Fondo Pensional Povepar FONPET	9,77	11,02
Comisión CDP 2017 Pensiones (COMPET)	4,20	4,75
Fiducias Pensiones COP 2016 (FONPET)	4,50	5,05
Fiducias Pensiones Telecom	2,36	2,67
Colpensiones	2,36	2,67
Pensiones Escopet P.A. Filial de BBVA	0,72	0,81
Otras	0,48	0,54
<b>Saldo por pagar</b>	<b>0,48</b>	<b>0,77</b>
<b>Saldo por recibir</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total general</b>	<b>61,41</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República.

De acuerdo con las cifras registradas, existen tres grandes grupos donde se distribuyen, por objetos de política, la tenencia de los TES B en el sector público.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

i. La administración central, concentrada en el Ministerio de Hacienda (Tesoro Nacional) con \$6,43 billones.

ii. El Sector Financiero Público y el Banco de la República acumulan \$31,0 billones de TES B, los cuales se componen de los TES denominados TES de control monetario, dado que cambió su política frente a la compra de dólares y su posterior esterilización con operaciones de mercado abierto (OMA). Para efectos de la política monetaria el Banco concentró \$8,87 billones en TES, que implicó el reemplazo de las emisiones de TES de control monetario por emisiones de TES de corto plazo por parte de la tesorería (Cuadro 3-9).

Entre las financieras públicas con mayores montos de TES en 2016 estuvieron: el Banco Agrario con \$7,44 billones; la Caja de Vivienda Militar con \$5,85 billones; Fogafin con \$2,85 billones y Fiducoidor con \$2,09 billones (Cuadro 3-9).

iii. Dentro de los fondos que administran pensiones públicas se destaca el FONPET que cuenta con \$16,09 billones, seguidos por los saldos Fiducias Pensiones Telecom con \$2,80 billones y Colpensiones (ISS) con \$2,36 billones. El resto del sector público tiene pocas tenencias de títulos dados los cambios en la política (Cuadro 3-9).

**3-3 Servicio de la deuda del GNC**

El servicio de la deuda, es el abono a capital más el pago de intereses. Por tanto, presupuestalmente, refleja muchos factores que inciden en el financiamiento de las políticas del Gobierno: i) el monto histórico adeudado; ii) las tasas de interés internas y externas; iii) los plazos fijados en los contratos o en los bonos; y iv) las variaciones en la inflación y las tasas de cambio.

De tal manera, el pago de intereses es el costo del financiamiento, mientras que las amortizaciones corresponden al monto del rol over de la deuda que debe efectuar el Gobierno.

Ahora bien, los gastos apropiados para cubrir el servicio de la deuda en el Presupuesto General de la Nación alcanzaron los \$46,7 billones, equivalentes a 23,1% del total del presupuesto. Para la interna se destinaron \$37,03 billones y para la externa \$9,68 billones. En cuanto a los pagos, el servicio de la deuda externa llegó a los \$9,26 billones y la interna alcanzó los \$39,56 billones (Cuadro 3-10). Del rol over se comprometió un 84,7% registrando pérdidas de apropiación por \$7,03 billones.

Contraloría General de la República

24

144  
145

Contraloría General de la República

43

054

Informe sobre la situación de la deuda pública

Cuadro 3-10  
Ejecución presupuestal del servicio de la deuda por rubro 2016  
Billones de pesos

Concepto	Aprobación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	Reserva de apropiación
<b>Deuda interna</b>	<b>37,03</b>	<b>30,38</b>	<b>30,38</b>	<b>30,38</b>	<b>6,65</b>
Títulos valores	34,15	28,18	28,18	28,18	6,96
Deuda externa	0,77	0,77	0,77	0,77	0,41
Entidades financieras	0,62	0,23	0,23	0,23	0,29
Títulos valores	9,48	9,20	9,26	9,26	0,38
Operaciones de comercio exterior	4,68	4,73	4,70	4,70	0,13
Otros*	0,20	0,18	0,18	0,18	0,02
<b>Total servicio de la deuda</b>	<b>46,71</b>	<b>39,67</b>	<b>39,68</b>	<b>39,68</b>	<b>7,03</b>

\* Fuente: BIF, Ministerio de Hacienda.  
\* Compuesto: Gobiernos, bancos de fomento y cuentas CEDE.

La disminución en los compromisos del servicio se originaron en las operaciones de manejo de los Títulos de Tesorería (TES B) que realizó la Tesorería Nacional y que consistieron en intercambiar Títulos TES que se vencían el 5 de junio de 2016 por operaciones de amortización por cerca de \$4,6 billones. Estas operaciones no afectaron presupuestos<sup>24</sup>, no aumentaron los saldos adeudados, ni tuvieron impacto en los pagos realizados por la tesorería de la Nación. No obstante, para efectos del registro en la CGR se incorpora el vencimiento de cada uno de los títulos intercambiados<sup>25</sup>.

Para la vigencia 2016, el servicio de la deuda, como proporción del PIB, se redujo por varios hechos (Gráfico 3-4):

- i. Reducción de las tasas de interés de la deuda externa e interna frente al promedio histórico;
- ii. Realización de operaciones de manejo de la deuda mediante las cuales se posterga los vencimientos de bonos liberando los pagos en la vigencia;
- iii. Emisión de bonos a más largo plazo para mejorar el perfil de la deuda, en especial de la interna.

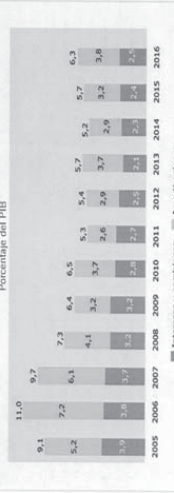
\*\* 24 Las operaciones de manejo de la deuda reguladas por el Decreto 26831, en donde los entes de control presupuestal pagaron por los empréstitos y los entregan nuevos por el equivalente nominal.

25 En el Informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro 2016 se detallan los pagos presupuestales del servicio de la deuda, que resultan en montos menores con ocasión de las operaciones de canje de la deuda interna.

Contraloría General de la República

Informe sobre la situación de la deuda pública

Gráfico 3-4  
Servicio de la deuda del Gobierno Nacional 2005 - 2016  
Porcentaje del PIB



\* Fuente: Contraloría General de la República.

3.3.1 Servicio de la deuda externa del GNC  
Sobre las cifras registradas por la CGR, el servicio de la deuda externa del GNC ascendió a \$30 billones en la vigencia 2016, lo que representa el 65,4% del pago de intereses y comisiones en el GNC. Este monto representa una reducción de \$1,860 billones frente al servicio de la deuda externa de 2015, debido a una disminución de \$2,64 billones en las amortizaciones, mientras que los intereses y comisiones se elevaron en \$0,78 billones (Cuadro 3-11).

Cuadro 3-11  
Servicio de la deuda externa del GNC 2015 - 2016  
Billones de pesos

Rubro	2015	2016	Variación	Participación %
Amortizaciones	6,00	3,42	-45,0	65,4
Intereses y comisiones	5,15	5,84	13,2	34,6
<b>Total</b>	<b>11,22</b>	<b>9,35</b>	<b>-16,6</b>	<b>100,0</b>

\* Fuente: Contraloría General de la República.

Como porcentaje del PIB, el servicio de la deuda externa se ubicó en 1,1% en 2016, para una reducción de 0,32 puntos porcentuales con respecto a 2015.

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

El efecto de la devaluación (promedio anual) del peso frente al dólar impactó el servicio de la deuda externa y se verá reflejado en mayor medida en 2017. Sin embargo, se destacaron los niveles de servicio de la deuda externa frente al PIB, tanto internos como externos, los cuales han venido disminuyendo frente a años anteriores a pesar de las condiciones macroeconómicas actuales.

3.3.2 Servicio de la deuda interna

En el manejo de la deuda interna, además de pagar deuda contrayendo deuda (roll over de la deuda), por un monto de \$44,75 billones, \$29,42 billones de amortizaciones, se efectuaron \$15,33 billones en intereses y \$0,08 billones en comisiones (Cuadro 3-12). Así mismo, la Tesorería estuvo muy activa emitiendo TES de corto plazo de \$40 billones, se dejaron de emitir los TES de control monetario reemplazados por los de corto plazo y se realizaron operaciones de canje lo que implicó expedir TES nuevos por \$4,1 billones. Ninguna de estas operaciones de manejo afectó el presupuesto.

Cuadro 3-12

Servicio de la deuda interna del GNC - 2015 - 2016

(Millones de pesos)

Rubro	2015		2016		Participación %	
	Absoluta	%	Absoluta	%	2015	2016
Amortizaciones	32,47	29,42	3,05	9,4	96,1	92,8
Intereses y comisiones	15,33	14,1	1,28	3,6	100,0	99,2
<b>Total</b>	<b>47,80</b>	<b>44,78</b>	<b>4,33</b>	<b>4,8</b>		

Fuente: Contraloría General de la República

Parte de la gestión de la deuda se refleja en el flujo neto (desembolsos menos las amortizaciones) de recursos para el financiamiento. El manejo del perfil de la deuda interna se ha caracterizado por el alargamiento de los plazos de vencimiento (perfiles de la deuda), con lo cual el GNC viene alargando los plazos de vencimiento y desconcentrando pagos en el corto plazo con el fin de disminuir las presiones de caja sobre el presupuesto nacional.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

3.3.3 Perfil de vencimientos de la deuda externa del GNC

La estrategia del GNC de cambiar el perfil de vencimientos de la deuda externa en el corto plazo por el largo plazo, permitió disminuir el vencimiento medio de la deuda externa, que pasó de 10,6 años en 2013 a 1,2 años en 2016 (Gráfico 3-5).



Fuente: Contraloría General de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior fue posible gracias al acceso del GNC a los mercados financieros internacionales y al financiamiento de la banca multilateral, en particular, el BIRF. Ambas fuentes en mejores condiciones de plazo. Por ejemplo, emisiones con vencimientos en 2038, 2042 y 2045 (Gráfico 3-5) han liberado espacio fiscal al GNC en el corto plazo y mejorado el perfil de la deuda externa.

3.3.4 Perfil de la deuda interna

Diversos factores incidieron en la evolución del perfil de la deuda interna: el refinanciamiento de la deuda interna que los años anteriores, el pago de los préstamos que determinó el alargamiento de los vencimientos de los préstamos en 2017, 2018 y 2024; la reanudación en las emisiones de los TES de corto plazo en 2016 con un

\*\* 26 De acuerdo con las actas de Tesorería, las necesidades en dólares del GNC del último trimestre de 2016, se cubrieron con el servicio de la deuda interna cubiertas con las operaciones de emisión de bonos globales y con el uso de los recursos de los préstamos BIRF de la banca multilateral

11/11/17



### IV. Deuda de las entidades descentralizadas nacionales por servicios

Las entidades descentralizadas del Sector Público Colombiano\*, a diciembre de 2016, reportaron un saldo de deuda por servicios de 68,55 billones de pesos frente al registrado en 2015. De ese monto le correspondió las entidades nacionales \$68,55 billones (Cuadro 4-1).

Cuadro 4-1

Salidos de la deuda pública de las entidades descentralizadas 2013-2016

Ambito / Tipo	Billones de pesos		Variación 2015 - 2016		% PIB	
	2015	2016	Abstr.	%	2015	2016
Externa	11,47	12,19	11,05	-2,34	0,8	2,7
Interna	56,08	56,36	57,5	0,44	1,6	1,7
<b>Total Nacionales</b>	<b>67,55</b>	<b>68,55</b>	<b>68,55</b>	<b>-0,01</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
Externa	8,09	10,84	15,16	1,81	1,4	1,7
Interna	2,48	13,56	10,67	-0,19	1,9	2,8
<b>Total</b>	<b>10,57</b>	<b>24,40</b>	<b>13,83</b>	<b>-0,18</b>	<b>2,3</b>	<b>5,6</b>
<b>Total</b>	<b>61,63</b>	<b>72,78</b>	<b>69,39</b>	<b>-0,18</b>	<b>2,3</b>	<b>5,6</b>

Fuente: Contraloría General de la República

En los últimos cuatro años las entidades descentralizadas aumentaron sus saldos de deuda destinados al fortalecimiento de las inversiones y a los planes de expansión de las infraestructuras de transporte (EPT), energía (EPA), agua (EPA), y en el ámbito territorial, en las Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa de Energía de Bogotá y Transportadora de Gas del Interior (TGI), entre otras.

\* La Ley 489 de 1998 establece que las entidades descentralizadas por servicios comprenden: los establecimientos públicos, las empresas adjudicatadas y comerciales del Estado (ECE), las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta (SEM), las superintendencias y las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes, el desarrollo de actividades económicas, la gestión jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aún cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del Presidente de la República. El presente informe se refiere a las entidades que hacen parte de las ECE y las SEM, dado que son las que acumulan mayor endeudamiento.

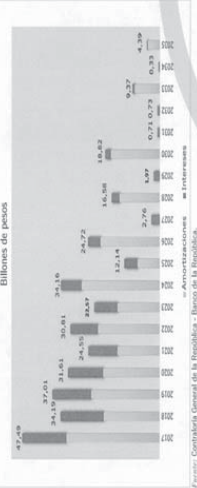
1157  
457

monto superior a \$8 billones; las nuevas emisiones de TES B y la capacidad de emitir bonos y TES a un mayor plazo. Todo esto bajo un escenario propicio de bajas tasas de interés externas e internas.

Estos hechos se reflejaron en el mejoramiento del perfil del servicio de la deuda interna a 2016, donde los picos de vencimientos se tendrán para 2018, 2023 y 2024 que concentran 56% del servicio de deuda interna total (Gráfico 3-6). Cabe recordar que este perfil incluyó principalmente a los TES B con 96% de dichas emisiones, los bonos de Solidaridad por la Paz y los Títulos de Reducción de la Deuda (TRD).

Gráfico 3-6

Perfil vencimientos de la deuda interna 2017 - 2035



Fuente: Contraloría General de la República - Banco de la República

ASD  
1157  
457



153  
154

091

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

La venta de Isagén S.A. representó un hecho fundamental en la reducción de la deuda de estas entidades. La cancelación del total de sus pasivos, que sumaban al cierre de 2015 \$3.6 billones, se materializó durante el primer trimestre de 2016. La dinámica crediticia de las entidades en 2016 estuvo marcada por varios hechos relevantes en la vigencia, entre los que se encuentran:

- i. La apreciación de la tasa de cambio en 2016 originó un efecto negativo sobre el endeudamiento por las empresas con un menor valor al cierre del año por \$3,31 billones.
- ii. El pago de \$86 mil millones con acciones de las Empresas URRÁ S.A. y Elctricaribe S.A. a la deuda interna de Corelca S.A. con la Nación;
- iii. La cancelación del total de endeudamiento que mantenía Propilco S.A., por valor de \$28 mil millones;
- iv. La garantía otorgada por el Gobierno Nacional al crédito externo contratado por Findeiter S.A. con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el proyecto de inversión de gasto en inversión pública de las entidades territoriales, por USD \$150 millones;
- v. La garantía dada por Interconexión Eléctrica ISA a su filial ISA Interchile a la deuda, por US \$737 millones;
- vi. La asunción de la deuda por parte de Ecopetrol de créditos adquiridos por Pacific Rubiales en el campo Rubiales que pasó a ser administrado por la estatal petrolera, y;
- vii. La contratación, principalmente en cuatro empresas: Ecopetrol S.A., Findeiter S.A., Urrá S.A. y Propilco S.A. de recursos del crédito destinados a los planes de inversión de cada una de estas empresas.

En este contexto se mantuvo un porcentaje de endeudamiento centrado en tres sectores: minero, energético y financiero, que sumaron el 95% de la deuda total de las entidades del orden nacional. En contraste, el sector de educación fue el de menor dinámica crediticia durante la vigencia (Gráfico 4-2).

153  
154

091

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

Las llamadas Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) concentran la mayor parte de la deuda de las entidades descentralizadas; sin embargo, sin perder su importancia, existe un monto importante de entidades que sin tener una deuda importante, vienen gestando problemas financieros al acumular otro tipo de deuda en cuentas, vienen gestando problemas financieros al acumular otro tipo de deuda en la forma de cuentas por pagar, estas llegarán a configurarse como deuda explícita.

#### 4.1 Evolución de la deuda de las entidades descentralizadas del orden nacional

La deuda de entidades nacionales registró en 2016, con relación al año anterior, una disminución de \$795 millones, pasando de \$11,1 billones a \$10,3 billones. El 15% del monto adeudado (\$1,1 billones) le correspondió a la deuda interna y el 85% (\$57,5 billones) a la deuda externa. Frente al PIB, la deuda de las entidades descentralizadas nacionales aumentó de 4,3% en 2013 a 8,8% en 2015, para luego disminuir a 7,9% en 2016. De estos últimos, 6,7 puntos porcentuales correspondieron a deuda externa y 1,3 puntos porcentuales a la deuda interna (Cuadro 4-1, Gráfico 4-1).

La deuda de las entidades descentralizadas se redujo notablemente desde los años noventa, cuando concentraban buena parte del endeudamiento externo debido a la ejecución de los megaproyectos regionales o locales como Cerrejón, Metro de Medellín o con las electrificadoras del país como el Guavio, CHEC, etc. Con la puesta en marcha de esos proyectos, posterior venta de alguno de ellos, los saldos de deuda de las entidades descendieron notablemente. En 2012, el 95% del endeudamiento del mayor endeudamiento externo de Ecopetrol, Reficar, ISA e Isagén (Gráfico 4-1)

Gráfico 4.1

**Deuda entidades descentralizadas nacionales 2006-2016**  
Porcentajes del PIB

Año	Interna (%)	Externa (%)
2006	4,5	4,2
2007	3,4	4,1
2008	3,4	4,1
2009	5,1	4,9
2010	3,9	4,9
2011	2,7	3,2
2012	1,6	2,7
2013	1,7	2,6
2014	1,6	3,7
2015	1,6	7,2
2016	1,3	6,6

Fuente: Contraloría General de la República.  
Contraloría General de la República

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

**Cuadro 4-2**

**Sector minero, Energético 2015 - 2016**  
Biliones de pesos

Empresa	2015		2016		Total
	Interna	Externa	Interna	Externa	
Ecopetrol	3,64	34,41	38,05	3,08	39,2
Refinería de Cartagena	1,11	14,87	15,98	1,11	13,96
Obispeduco Central	-	1,27	1,27	-	1,5
Blancos	0,17	-	0,17	0,05	0,22
Bioenergía Zona Franca	0,39	-	0,39	0,38	0,38
Propio	-	0,03	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5,31</b>	<b>50,89</b>	<b>56,13</b>	<b>5,27</b>	<b>55,65</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Los pagos por servicio de la deuda realizados durante el año por la petrolera sumaron \$3,72 billones, distribuidos en amortizaciones por \$1,57 billones, intereses por \$2,14 billones y comisiones por \$0,01 billones. Se destacó el prepago del crédito con Bancolombia realizado en octubre por \$990 mil millones, adicional a los desembolsos de los créditos adquiridos durante el año por \$0,01 billones.

El cupo de endeudamiento autorizado para la empresa en el lapso 2014-2016 ascendió a US \$8.500 millones, cuyo propósito es financiar los planes de inversión, además de asumir los pagos por servicio de la deuda de la Refinería de Cartagena S.A., como garante de su endeudamiento con bancos internacionales (Cuadro 4-3).

El perfil de vencimientos de la deuda de Ecopetrol S.A. muestra que los mayores pagos por servicio de deuda se darán en 2019 por \$7,43 billones, en 2020 por \$8,66 billones y en 2023 por \$7,47 billones (Gráfico 4-3).

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

**Gráfico 4-2**

**Porcentaje de deuda por sectores 2016**

Fuente: Contraloría General de la República.

**4.1.1 Sector minero – energético**

En los últimos años el sector minero registró el monto de endeudamiento más representativo del total de entidades nacionales, equivalente en 2016 a 81,2% del total, con un valor de \$56,13 billones (Cuadro 4-2), de donde \$50,38 billones le correspondieron a la deuda externa y \$5,27 billones a la deuda local. Al cierre de 2016, con la apreciación de la tasa de cambio, la deuda externa del sector disminuyó en 1,5% respecto al año anterior, lo que se debe a la sensibilidad que tiene el sector a las políticas cambiarias locales e internacionales.

Es importante destacar que todas las empresas que componen el sector minero – energético hacen parte del Grupo Empresarial Ecopetrol S.A., siendo la petrolera estatal la principal deudora con un saldo de \$39,20 billones, distribuido en \$3,52 billones para la deuda externa y \$3,68 billones en créditos internos (Cuadro 4-2).

Durante este periodo Ecopetrol S.A. contrató en el contexto externo créditos con The Bank of Tokio por US \$175 millones, con Export Development Canada por US \$500 millones y realizó la resputura de bonos en el mercado internacional por US \$500 millones. Durante el periodo 2015-2016, Ecopetrol S.A. también realizó un endeudamiento externo por medio de la emisión de bonos denominados en dólares estadounidenses por el valor de US \$48 millones, denominados Termomichal I y II y Termollanos, que antes correspondían a la negociación entre Metapetroleum y Pacific Rubiales para adquirir, instalar, poner en servicio, operar, mantener y transferir los activos de conversión de energía y prestar el servicio.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

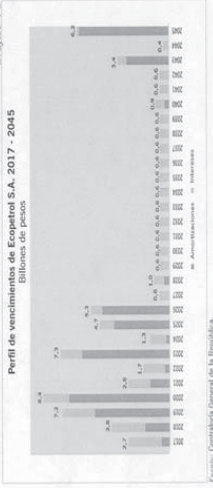
Cuadro 4.3

Cupo de endeudamiento autorizado para Ecopetrol S.A.

Descripción	Miliones de dólares
Concepto Incentivos DNP	8.500
Cupo de garantías Reficar	200
Cupo de endeudamiento de Ecopetrol S.A.	8.300
Bonos emitidos Ecopetrol (Mayo 2014)	2.000
Bonos emitidos Ecopetrol (Septiembre 2014)	1.200
Bonos emitidos Ecopetrol (Julio 2015)	1.200
Bonos emitidos Ecopetrol (Junio 2016)	1.600
Credito comercial banca internacional (Enero 2016)	175
Credito comercial banca local (Febrero 2016)	295
Credito comercial banca internacional (Mayo 2016)	300
Credito comercial banca local (Junio 2016)	300
Financiamiento por el Estado (Julio 2016)	50
Financiamiento por el Estado (Agosto 2016)	50
Total Disponible cupo de endeudamiento Ecopetrol	385
Reasignación cupo de garantías Reficar	200
Total Disponible concepto Incentivos DNP 2014-2016	885
Concepto Incentivos DNP 2016-2019	2.000
Total Disponible cupo de endeudamiento Ecopetrol S.A.	2.800
Total Disponible concepto Incentivos DNP 2014-2019	2.565
Cupo disponible con vencimiento al 2016	565

Fuente: Ecopetrol.

Gráfico 4.3



Fuente: Contraloría General de la República.  
Tasa de Cambio para la conversión de créditos en dólares a pesos se utilizó la TMB de 31 de diciembre de 2016 = \$3.000/71

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Cuadro 4.4

Deuda de Reficar S.A. 2016

Descripción	Miliones de pesos	Miliones de dólares
Deuda interna	1,11	
Contrato de Empréstito - Ecopetrol	1,11	
Deuda externa	13,36	
Bank of Tokyo	0,24	
HSEC	0,24	
Suntomon Bank Ltd	0,5	
AB Svenska Export Kredit	0,23	
Export Import Bank of the United States	0,23	
Ecopetrol AG	0,76	
Ecopetrol AG	2,29	
Ecopetrol AG	0,72	
Total deuda	14,47	

Fuente: Contraloría General de la República.

El proyecto Reficar se puso en funcionamiento totalmente en 2016 sin que se dieran nuevas contrataciones de deuda. De hecho, se empezó a pagar el servicio de la deuda externa que alcanzó un monto de \$796 mil millones por concepto de amortizaciones de pasivos. Por su parte, la deuda interna, cuyo acreedor es Ecopetrol S.A. como propietario de la empresa, no registra pagos efectivos.

Es importante señalar que según los estados financieros de Reficar de la vigencia 2016, la empresa registró pérdidas netas por \$2,44 billones, de tal forma que Ecopetrol S.A. debe asumir los pagos de los pasivos de esta entidad hasta que genere recursos de cobertura para el pago.



457  
160

9971

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública  
Gráfico 4-5

**Perfil conjunto de vencimientos Ecopetrol-Reficar 2017 - 2045**  
Billones de pesos

Fuente: Contraloría General de la República.  
Tasa de Cambio para la conversión de créditos en dólares a pesos se utilizó la TTM de 31 de diciembre de 2016 = \$3.000,71

4.1.2 Sector eléctrico

El segundo sector con mayor endeudamiento fue el energético, con el 8,9 % del total de las entidades nacionales. En 2016 se destacó la disminución de su participación, con relación al año anterior, en virtud de la eliminación del endeudamiento externo. En 2015, el endeudamiento externo de la empresa estatal de energía eléctrica del sector energético ascendió a \$6.07 billones, con una disminución de \$2,65 billones frente al registrado en 2015 (Cuadro 4-5).

El endeudamiento local fue mayor que el externo, valorado en \$4,68 billones; mientras que el externo registró un valor de \$1,39 billones. En esta última solo se encuentran dos empresas con acreencias: Geotélica S.A. e Interconexión Eléctrica ISA.

La deuda más alta la presentó Interconexión Eléctrica ISA con una suma que ascendió a \$3,47 billones, distribuida en \$2,36 billones para la deuda interna y \$1,11 billones para la deuda externa. En cuanto a la deuda externa, la empresa garantiza a sus filiales en el exterior ISA Bolivia, Perú, Costa Rica y Chile. Adicionalmente, ISA S.A. presentó mayor contratación en 2016, junto con sus filiales Transelca S.A. e Intermexa S.A. (Cuadro 4-6).

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública  
Gráfico 4-4

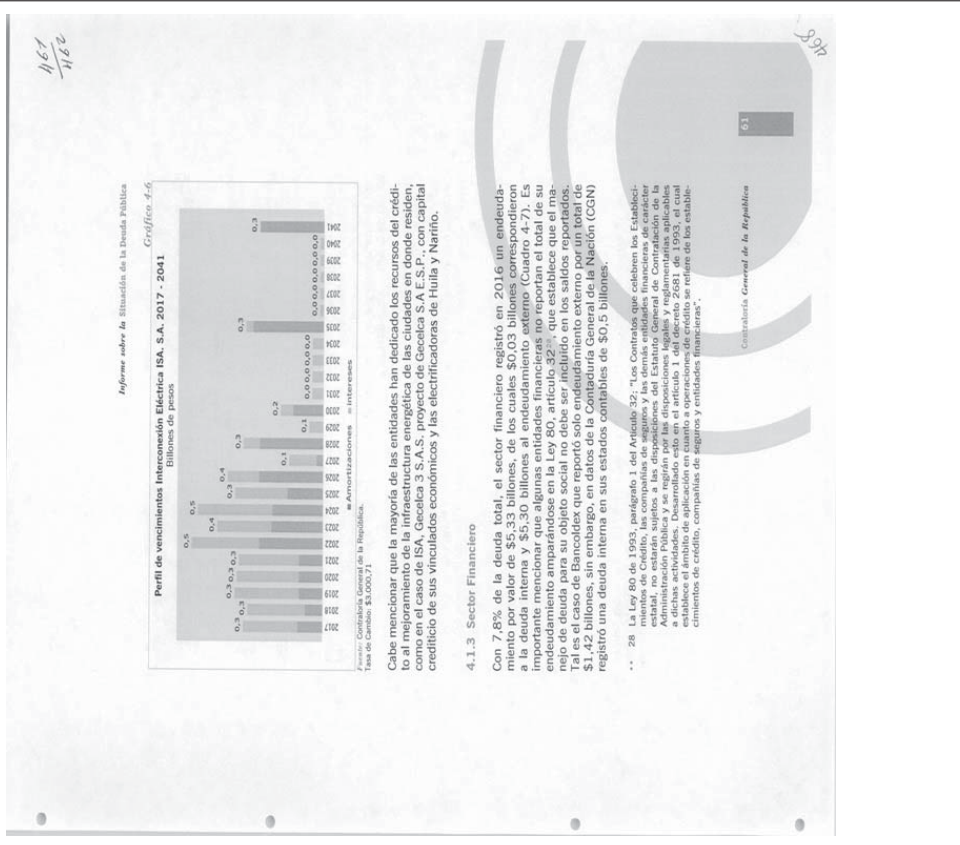
**Perfil de vencimientos de Reficar S.A.**  
Billones de pesos

Fuente: Contraloría General de la República.  
Tasa de Cambio para la conversión de créditos en dólares a pesos se utilizó la TTM de 31 de diciembre de 2016 = \$3.000,71

En cuanto a la deuda del resto de las entidades que componen el sector minero se encuentra el Oleoducto Central con un endeudamiento externo por \$1,5 billones, de los que \$1,35 corresponden a la deuda externa y \$0,15 a la deuda local. En este caso, la empresa garantiza a sus filiales en el exterior Zona Franca con una deuda local por \$472 mil millones pagaron durante el año amortizaciones por \$15,9 mil millones e intereses por \$53,9 mil millones. Se destacó en la vigencia la cancelación de la deuda externa de la empresa Polipropileno S.A., que al cierre de 2015 sumaba \$27 mil millones.

Contraloría General de la República





Informe sobre la Situación de la Deuda Pública  
Cuadro 4-5  
Sector eléctrico 2015-2016  
Billones de pesos

Empresa	2015		2016		Total
	Interna	Externa	Interna	Externa	
ISA	1,06	0,51	2,37	2,36	1,11
E.S.P. Corelca S.A.S.	0,02	-	0,02	0,06	-
E.S.P. Corelca S.A.	0,37	0,29	0,67	0,08	0,28
URISA	0,11	0,11	0,11	0,11	-
Corelca	0,10	-	0,10	0,36	0,36
Total	0,09	1,49	0,49	4,35	1,39

Fuente: Contraloría General de la República.

En cuanto al perfil de vencimientos de deuda propia de ISA S.A., se puede observar una concentración de pagos entre 2022 y 2026, sin tener en cuenta la deuda de sus filiales que solo se volverán efectivas si alguna de ellas no puede pagar (Gráfico 4-6).

Cuadro 4-6  
Contratación de deuda ISA S.A. y filiales en 2016  
Billones de pesos

Préstamos / Tipo	Monto
Deuda interna ISA, S.A.	200
Banca interna	400
Deuda interna Transvía S.A.	-
Banco de Occidente	41
Banco de Occidente	21
Banco de Bogotá S.A.	-
Garantía ISA INTER CHILE 2016	35
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. NY	0,03

Fuente: Contraloría General de la República.

Un hecho destacable de la deuda de las demás entidades del sector energético fue la disminución de \$96,04 mil millones en el endeudamiento interno de Corelca S.A. E.S.P. en liquidación, producto del acuerdo de pago con la Nación, al pasar de \$1,04 mil millones a \$0,08 mil millones. En el caso de las filiales de ISA S.A. como URISA S.A., el endeudamiento interno pasó de \$7,81 mil millones a \$7,81 mil millones, con esta entidad, y de la Electrificadora del Caribe S.A. por \$78,23 mil millones.

Contraloría General de la República  
60

163  
464

4.1.6 Sector de seguridad social

El sector de seguridad social representó 0,08% del total de la deuda, donde la mayoría de las deudas no han sido liquidadas y canceladas o saneadas todas las deudas asociadas. Solo se mantiene la deuda de la E.S.L. Antonio Nariño, que equivale a \$54 mil millones.

4.1.7 Sector educación

Educación se destacó como uno de los sectores con menor porcentaje de endeudamiento en relación con las demás entidades descentralizadas. Su saldo equivale al 0,10% del total, con un valor de \$67,8 mil millones, distribuido en \$67,5 mil millones de deuda interna y \$358 millones en deuda externa a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es la única que mantiene este tipo de endeudamiento.

En cuanto a deuda interna, los mayores compromisos se encuentran en la Universidad de Caldas con una deuda de \$17,8 mil millones y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) por \$45 mil millones, las cuales han destinado los recursos a la infraestructura educativa y la construcción de centros comunitarios de atención virtual.

En contratación para el periodo 2016, la Universidad Tecnológica de Pereira adquirió dos créditos con Bancolombia: uno por \$8,7 mil millones dirigido al fortalecimiento de la infraestructura física de la universidad y otro por \$694 millones para investigación.

4.1.8 Sector agropecuario - CAR

En materia agropecuaria, el endeudamiento sumó un total de \$562 mil millones (0,78% del total), con la mayor dinámica en la deuda externa, \$311 millones, en donde las corporaciones autónomas regionales registran su mayor financiamiento.

Por otra parte, la deuda externa sumó \$425 mil millones, registrando \$45 mil millones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con la banca multilateral (BID-CEPRIL) para el programa de saneamiento ambiental del río Bogotá. Le siguen el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y de Desarrollo Rural (Ircoder) con \$429 millones y, por último, la Federación Nacional de Cafeteros por \$379 mil millones, un dato de endeudamiento importante que se mantiene por efectos estadísticos.

Cuadro 4.7

Sector financiero 2015 - 2016  
Balances de pagos

	2015		2016		Total
	Interna	Externa	Interna	Externa	
Fondos	4,22	1,27	4,22	1,45	2,95
Bancos	1,19	1,19	-	1,42	1,42
Index	0,77	0,77	-	0,03	0,03
Pagacorp	-	-	0,03	-	0,03
Total	4,22	4,22	0,03	0,30	0,33

Fuente: Contraloría General de la República.

La Financiera de Desarrollo Territorial (Fideter S.A.) S.A., registró deuda externa por un valor de \$295 millones, correspondiente a los créditos con las entidades de mayor dinámica crediticia durante 2016 al firmar cuatro créditos con organismos internacionales por una suma total de US \$325 millones, destinados a la línea Global de Crédito redescantable.

El ICEX registró cambios importantes en el crédito con el Banco Mundial, el cual ascendió a \$928 mil millones al cierre de vigencia, con un aumento de \$168 mil millones frente al año anterior. Este cambio se asoció a las operaciones de manejo (conversión de moneda, dólar a pesos) realizados durante la vigencia y un desembolso por \$43 mil millones, dados en el crédito de la segunda fase del programa ACCES.

4.1.4 Sector comunicaciones

Los créditos del sector comunicaciones sumaron un valor de \$102 mil millones, que significó el 0,15% del total de las entidades. En este sector se encuentran el Canal Regional de Televisión del Caribe, Teveandina y Metrotel Redes.

4.1.5 Sector transporte

El sector transporte sumó una deuda total por valor de \$719 mil millones solo en el rubro de deuda externa, correspondiente a los créditos con el Banco Nacional de Infraestructura (ANI) por acuerdos de pago con la Nación, al pasar de una deuda de \$457 mil millones en 2015 a \$630 mil millones en 2016.

En las otras entidades del sector, se encuentra la deuda de la Central de Abastos del Caribe (Granabastos) con \$21 mil millones, que representó el 0,03% de la deuda total de las entidades descentralizadas nacionales.

### V. Deuda de las Entidades Territoriales

#### 5.1 Evolución de la deuda territorial

La deuda pública territorial alcanzó \$41,52 billones (4,8% del PIB), de cuyo monto \$30,84 billones (3,6% del PIB) correspondió a las entidades descentralizadas por servicios y \$10,69 billones (1,2% del PIB) al nivel central, departamentos, distritos y municipios (Cuadro 5-1).

Cuadro 5-1

Salidos de la deuda pública territorial 2012-2016

Entidad	Billones de pesos					Variación					PIB	
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016		
<b>Gobierno central</b>	7,88	8,63	9,35	10,02	10,68	-0,34	-0,11	1,2	1,2	1,2	1,4	1,2
Departamentos	2,55	2,70	2,62	3,77	3,57	-0,20	-0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Capitales	3,46	3,89	4,30	4,55	4,54	-0,02	-0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Municipios	1,11	1,11	1,11	1,11	1,11	0	0	0	0	0	0	0
<b>Entidades descentralizadas</b>	19,17	21,09	24,50	29,12	30,84	-0,12	4,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Sector Público Territorial</b>	<b>27,05</b>	<b>29,71</b>	<b>33,85</b>	<b>40,14</b>	<b>41,52</b>	<b>1,38</b>	<b>2,8</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>

Fuente: Contraloría General de la República

El saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$1,38 billones de 2015 a 2016, donde los gobiernos territoriales incrementaron su deuda en \$0,34 billones (3,1%); mientras que las entidades descentralizadas en el mismo periodo, aumentaron su saldo en \$1,72 billones. Como proporción del PIB la deuda territorial se redujo 0,21 p.p. en total, aunque en general en los últimos cuatro años se ha mantenido en niveles similares.

El comportamiento de la deuda del Gobierno Nacional Central contrastó con el comportamiento exhibido por este agregado en las entidades territoriales. En estas últimas, la acumulación de deuda había alcanzado saldos superiores a 10% del PIB, situación que fue eficazmente controlada por la adopción de reglas fiscales promovidas por el Congreso de la República (Ley 817 de 2000 y Ley 819 de 2003), que promovieron el ajuste fiscal territorial y el saneamiento de las finanzas de control de deuda, logrando la recuperación de las finanzas regionales y locales.

Al ajuste fiscal se sumó el saneamiento de las finanzas mediante la reestructuración pasiva y la provisión de recursos para el pago de las pensiones territoriales por parte del Gobierno Nacional Central, lo que permitió la recuperación de las finanzas. Las cifras actuales de la deuda territorial muestran una percepción de que la



Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

millones frente al cierre de 2015. Del monto adeudado, el Distrito Capital concentró US \$404,2 millones (48,3%). En general, las entidades territoriales mostraron una reducción en sus niveles de endeudamiento, con excepción de La Guajira que registró aumento en los saldos de su deuda (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2  
Saldos de la deuda interna territorial 2012 - 2016  
(Millones de dólares)

Entidades territoriales	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2016-2015	Participación 2016
Departamentos	78,02	106,49	197,15	187,67	197,62	-0,05	-0,33
Antioquia	40,45	70,75	121,79	136,06	132,13	-4,8	-3,5
La Guajira	8,33	12,50	24,11	33,34	42,11	8,8	26,3
Cundinamarca	13,72	14,08	12,65	11,12	9,69	-1,5	-13,8
Cesar	1,57	1,57	1,57	1,57	1,57	0	0,5
Municipios	207,81	891,85	891,77	860,04	648,89	-31,2	-4,6
Bogotá D.C.	656,68	609,44	524,63	425,45	404,16	-21,3	-5,0
Medellín	156,28	204,12	253,44	252,56	243,38	-9,2	-3,6
Santigo de Cali	4,02	3,35	2,68	2,01	1,34	-0,7	-33,3
San Juan de Pasto	1,48	0,76	2,02	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>932,69</b>	<b>860,80</b>	<b>986,92</b>	<b>897,61</b>	<b>836,41</b>	<b>-31,20</b>	<b>-3,6</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Para la vigencia de 2016, la deuda externa de las entidades territoriales se concentró en siete entidades distribuidas en capitales: Bogotá, Medellín y Cali; y en departamentos: Antioquia, Cundinamarca, La Guajira y El Cesar. Otras ciudades que contaban con deuda externa eran Cartagena y Pasto que lograron pagar la totalidad de la deuda en las vigencias de 2013 y 2014.

Es importante señalar que buena parte del endeudamiento externo de las entidades territoriales es con la banca multilateral, dado que para su contratación generalmente se requieren garantía de la Nación, otros trámites adicionales y aprobaciones previas.

5.3 Deuda interna

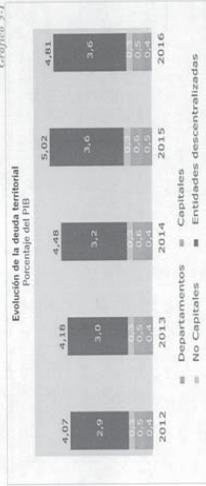
La deuda interna territorial del nivel central para 2016 alcanzó los \$8,18 billones, con una reducción de \$1,14 mil millones (1,4%) frente al cierre de 2015. La participación territorial dentro de la deuda pública interna se distribuyó entre los departamentos (52,59%) y las ciudades capitales (47,41%).

Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

mayoría de entidades territoriales gozan de finanzas sanas, con la persistencia de problemas en algunos departamentos y municipios que tradicionalmente registran debilidades en los temas fiscales (Cuadro 5-1 y Gráfico 5-1).

Gráfico 5-1



Fuente: Contraloría General de la República.

En oposición a esa conclusión de saneamiento fiscal, las entidades territoriales muestran debilidades en los recursos suficientes para la provisión de bienes y servicios esenciales a proveer por el Estado, las carencias en infraestructura vital, servicios públicos y salud son unos de los problemas normalmente mencionados por la población en general.

Esto significa que el nuevo desafío para las entidades territoriales consiste en sumar la conexión y oportuna ejecución del gasto a la ya conquistada disciplina fiscal agregada.

Como se explicó, buena parte de la deuda de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios se concentró en las empresas industriales del Estado. Estas empresas se han comprometido a pagar la deuda por adelantado, lo que obliga a contratar un endeudamiento mayor. Con ese fin se presenta inicialmente y por separado el nivel central territorial, para luego terminar la sección con el descentralizado.

5.2 Deuda externa

El monto adeudado por los departamentos, distritos y municipios a los organismos internacionales alcanzó los US \$836,4 millones, con una reducción de US \$31,2

Contraloría General de la República



Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

5.3.1 Departamentos

El endeudamiento interno de los departamentos se redujo en \$170.833 millones entre 2015 y 2016, al pasar de \$3.174.232 millones en 2015 a \$2.999.199 millones en 2016, lo que representa un 5,4% de disminución. En general, los departamentos redujeron su deuda pública entre 2015 y 2016, con algunas excepciones: Atlántico, Meta, Cesar, Bolívar, Casanare, Huila y Guaviare.

Cuadro 5.3

Saldos de la deuda interna departamentos 2016  
Millones de pesos.

Departamento	2015	Desembolsos	Amortizaciones	Intereses	2016	Variación	Participación
						%	%
<b>Antioquia</b>	1.625.623	-24.421	63.345	63.815	1.628.362	-27.261	54,3
<b>Bolívar</b>	348.495	29.000	78.906	43.237	469.559	-121.064	15,6
<b>Barranquilla</b>	335.344	9.118	20.478	23.171	327.032	8.312	10,9
<b>Atlántico</b>	149.740	47.500	31.233	11.468	189.007	-39.267	6,0
<b>Meta</b>	140.998	-49.354	38.363	10.998	150.000	-9.002	5,5
<b>Cesar</b>	121.683	-20.000	1.983	4.239	130.000	-8.317	5,1
<b>Córdoba</b>	119.571	-	1.000	1.000	120.571	-1.000	4,4
<b>Chiriquí</b>	61.420	45.618	8.234	7.358	98.804	-37.384	3,3
<b>Coche</b>	106.125	-	20.902	5.548	85.224	-20.902	2,8
<b>Tomina</b>	104.969	-	19.909	8.841	85.037	-19.909	2,8
<b>Bolívar</b>	65.977	-	33.835	5.152	65.096	-881	2,2
<b>Boyacá</b>	63.227	-	8.118	5.947	67.145	-3.918	2,2
<b>Norte de Santander</b>	60.227	-	8.218	801	50.159	-9.068	1,7
<b>Caldas</b>	54.182	-	11.000	9.115	43.182	-11.000	-20,3
<b>Quindío</b>	44.081	-	2.887	3.215	41.194	-2.887	-6,5
<b>Huila</b>	25.832	9.000	6.123	2.298	29.709	-3.877	1,1
<b>Risaralda</b>	36.893	-	8.451	2.698	28.442	-8.451	0,8
<b>Valle del Cauca</b>	23.469	-	1.381	1.802	24.850	-1.381	-5,9
<b>Nariño</b>	23.469	-	5.668	1.802	18.818	-5.668	-24,0
<b>Magdalena</b>	13.508	-	10.529	2.176	15.257	-10.529	-40,8
<b>Arauca</b>	8.464	-	4.630	750	8.875	-4.630	-34,3
<b>Cauca</b>	8.464	-	4.631	1.747	5.664	-2.797	0,3
<b>Guaviare</b>	2.410	-	612	180	3.197	-787	0,1
<b>Vichada</b>	243	-	155	22	98	-145	-61,1
<b>Vaupés</b>	958	-	950	25	9	-949	-99,1
<b>Valle del Cauca</b>	20.381	-	20.381	548	0,00	-20.381	-100,0
<b>San Andrés y Providencia</b>	17.179	-	17.179	0,00	0,00	-17.179	-100,0
<b>Total</b>	<b>3.174.232</b>	<b>-29.127</b>	<b>428.028</b>	<b>248.784</b>	<b>3.003.928</b>	<b>-170.303</b>	<b>-5,4</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

65 Contraloría General de la República

5.3.2 Capitales

El endeudamiento interno de los capitales aumentó en 7,3%, al pasar de \$2.413.534 millones en 2015 a \$2.588.928 millones en 2016, lo que representa un 7,3% de aumento. En general, los capitales aumentaron su deuda pública entre 2015 y 2016, con algunas excepciones: Atlántico, Meta, Cesar, Bolívar, Casanare, Huila y Guaviare.

Cuadro 5.4

Saldos de la deuda interna capitales 2016  
Millones de pesos.

Capital	2015	Desembolsos	Amortizaciones	Intereses	2016	Variación	Participación
						%	%
<b>Barranquilla</b>	664.327	328.600	71.440	42.230	1.006.597	342.270	25,9
<b>Medellín</b>	389.860	18.000	141.000	48.238	586.098	196.238	16,1
<b>Bucaramanga</b>	216.769	18.337	10.058	19.337	234.101	17.332	8,6
<b>Catagena</b>	205.841	-	50.255	21.864	216.895	-50.255	-19,9
<b>Cali</b>	185.828	139.146	200.989	10.798	526.761	340.933	4,8
<b>Bogotá</b>	152.331	8.892	104.009	22.663	256.637	104.306	4,0
<b>Itagüé</b>	81.306	72.294	-	-	153.600	72.294	3,9
<b>Villavicencio</b>	84.017	7.429	18.805	8.608	118.859	34.842	3,3
<b>Pereira</b>	86.204	-	11.847	6.714	74.258	-11.947	-13,9
<b>Montería</b>	71.552	-	594	13.216	70.958	-594	-0,8
<b>Santa María</b>	-	70.015	15	1.225	70.000	70.000	2,7
<b>San José</b>	27	41.386	3.043	9.647	60.313	38.343	137,1
<b>Nariño</b>	20.029	-	7.964	3.749	31.742	11.713	2,5
<b>Prato</b>	61.870	-	7.964	3.749	63.900	-2.034	-3,3
<b>Manizales</b>	60.387	8.500	9.277	5.102	82.974	22.587	2,0
<b>Valledupar</b>	23.834	18.370	14.652	4.423	46.726	-18.652	-24,3
<b>Yopal</b>	18.370	-	1.197	1.437	19.904	1.534	1,8
<b>Yaguajay</b>	18.370	-	1.197	1.437	19.904	1.534	1,1
<b>Turkey</b>	30.802	-	5.681	2.811	25.122	-5.681	-18,4
<b>Soledad</b>	24.424	1.826	2.412	1.426	23.837	-587	-3,6
<b>Rionegro</b>	12.330	-	667	1.848	16.333	-4.003	-0,8
<b>Itania</b>	12.330	-	667	1.848	16.333	-4.003	-0,8
<b>Montería</b>	4.756	-	856	2.812	11.474	-6.718	-0,4
<b>Medellín</b>	3.187	-	500	1.171	4.858	1.671	0,3
<b>San José</b>	2.893	-	579	248	2.612	-279	-10,1
<b>Soledad</b>	1.000	-	-	-	2.493	0	0,0
<b>Montería</b>	-	-	240	62	640	-240	-22,2
<b>Soledad</b>	-	-	16	16	32	16	0,0
<b>Total</b>	<b>2.413.534</b>	<b>802.586</b>	<b>628.201</b>	<b>183.324</b>	<b>2.588.928</b>	<b>175.394</b>	<b>7,3</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

69 Contraloría General de la República

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

5.3.3 Municipios no capitales

El endeudamiento interno de los municipios no capitales se redujo en 4,5% entre 2015 y 2016, al pasar de \$2.109.665 millones de pesos a \$2.058.666 millones de pesos. El endeudamiento interno de las contralorías que solo Barrancabombaja incrementó su deuda en más del 118%. Del total de los municipios no capitales, 25 entidades sumaron el 48,6% del endeudamiento, donde la mayoría son municipios de primera a tercera categoría. El resto, que comprende 722 municipios, concentran el 51% con un monto de \$1,33 billones (Cuadro 5-5).

Cuadro 5-5  
Saldos de la deuda interna municipios no capitales 2016 (muestra 25 mayores)  
Millones de pesos

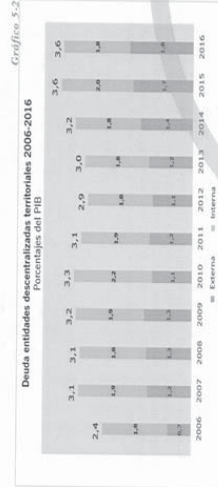
Entidad	2015	2016	Amortizaciones	Intereses	2016	Variación	Participación %
Magüí	167.223	-	7.759	9.443	109.665	-7.759	-4,6
Barrancabombaja	61.920	70.118	2.656	7.162	135.388	72.461	118,6
Bello	126.410	-	11.466	13.471	114.614	-11.466	-9,1
Yumbo	117.604	26.557	1.179	1.975	140.915	23.132	19,7
Medellín	117.604	-	13.719	8.766	97.885	-13.719	-12,3
Palmira	94.332	-	14.309	7.837	80.026	-14.309	-15,2
Florencia	59.915	402	4.210	5.145	54.206	-3.809	-6,6
Buenaventura	50.130	2.000	1.901	11.015	50.229	99	0,2
Sonsoña	51.840	-	4.887	6.092	50.153	-4.887	-9,4
Medellín	39.505	-	4.815	3.925	39.708	203	0,5
Medellín	32.809	-	4.006	2.905	39.708	2.905	8,9
Grano	22.817	-	144	87	29.604	5.957	24,5
Chía	32.197	-	4.780	2.891	27.417	-4.780	-14,8
Sabaneta	33.628	2.375	9.351	2.050	26.650	-6.976	-20,7
Piedecosta	29.391	-	3.553	1.027	25.839	-3.553	-12,1
Catagö	47.175	-	3.553	1.027	42.600	-4.575	-9,7
Cartago	27.134	-	2.591	7.280	25.542	-2.591	-9,3
Cartago	29.390	117	4.425	2.158	25.081	-4.309	-14,7
Aparicio	19.254	7.612	3.571	1.255	24.296	5.041	26,2
Tulla	26.387	-	3.395	2.153	23.101	-3.286	-12,5
Jamundí	23.651	-	1.302	1.010	22.349	-1.302	-5,5
Medellín	33.374	-	5.302	1.010	22.802	-5.302	-18,4
Cota	33.374	-	10.173	2.204	22.200	-10.173	-31,4
Tocancipá	27.600	-	7.207	1.474	20.295	-7.207	-26,2
Cajicá	22.064	-	2.005	1.693	20.060	-2.005	-9,1
Substata	1.207.729	127.989	130.343	110.903	1.255.660	127.989	10,2
Subtotal (172 municipios)	1.435.805	143.805	1.292.002	1.180.544	1.305.056	143.805	10,0
Total	2.702.841	369.884	490.688	395.318	2.382.038	-120.803	-4,5

Fuente: Contraloría General de la República, contralorías territoriales.

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

5.4 Entidades descentralizadas territoriales

En el ámbito territorial, las entidades descentralizadas especialmente las empresas industriales y comerciales (EICE) concentraron la mayor parte de la deuda, entre las más importantes se encuentran la Empresa de Medellín (EPM) y todas sus filiales, la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y sus filiales y el Metro de Medellín. La deuda de las entidades descentralizadas territoriales, como proporción del PIB, creció un 3,6% en 2016, en comparación con 2015. Este proceso en el que se puede distinguir dos fases: una primera, entre 2006 y 2011, en la que creció hasta alcanzar 3,6% del PIB, y una segunda, entre 2013 y 2016, en la que creció hasta alcanzar 3,6% del PIB. Este proceso se puede explicar por algunas entidades del ámbito territorial como EPM, TGI y EEB, que utilizaron el financiamiento externo para fortalecer las inversiones y expandir sus negocios locales e internacionales (Gráfico 5-2).



Fuente: Contraloría General de la República.

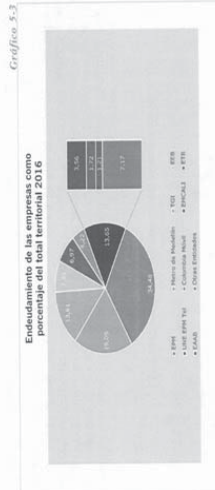
A continuación se detallan los principales hechos que llevaron a ese incremento en los niveles de endeudamiento de dichas entidades.

5-4.1 Empresas Industriales y Comerciales (EICE)

Las EICE registraron una deuda total de \$30,7 billones, de los que \$15,6 billones corresponden a EPM y sus filiales. El 82% de la deuda se concentra en siete entidades: EPM, Metro de Medellín, TGI, Empresa de Energía de

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

Bogotá, UNE EPM Telecomunicaciones, Colombia Móvil fusionada con EPM Telco y Empresas Municipales de Cali. También se destacaron los acuerdos de pago reasignados entre algunas entidades y el Gobierno Nacional por la garantía de la deuda externa, tal es el caso del Metro de Medellín y Emcali, entre otros (Gráfico 5-3).



Fuente: Contraloría General de la República.

La deuda de EPM ascendió a \$10,6 billones, que representó el 34% de la deuda total de las entidades territoriales, distribuida en \$7,9 billones de deuda con organismos internacionales y \$2,6 billones en deuda local, destinados principalmente a proyectos como la Hidroeléctrica de Ituango, la cual entró en funcionamiento en 2016. Le siguió la deuda del Metro de Medellín por \$5,8 billones, con acuerdo de pago con el Gobierno Nacional, del cual los intereses se han venido capitalizando según el convenio vigente. Después, el departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín, firmado el 21 de mayo de 2004...

En cuanto al Grupo Energía de Bogotá, del cual hacen parte TGI y la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), sumó un endeudamiento por \$6,6 billones. TGI consolidó una deuda total de \$4,2 billones, dividida en tres créditos externos por \$3,1 billones

... 29 El acuerdo firmado establece que la deuda pagada por la Nación a la fecha de firma se convertirá a la moneda legal colombiana a la tasa representativa del mercado vigente en dicha fecha y empezará a causar a partir de la misma y hasta el pago total, intereses del 5% efectivo anual. El acuerdo también establece que los montos pagados por la Nación aumentarán inmediatamente el saldo de la deuda de la entidad y empezarán a causar intereses del 5% que el departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín deberán reintegrar a la Nación.

Contraloría General de la República

72

Informe sobre la Situación de la Deuda Pública

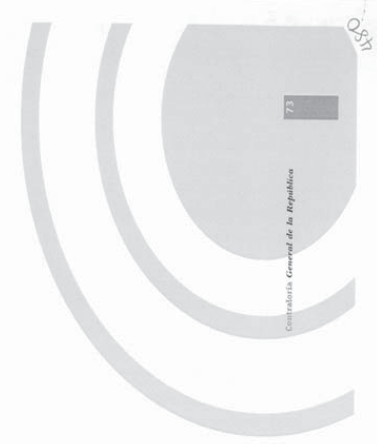
que constituyeron operaciones de manejo; además de una deuda interna por \$1,1 billones, en la que se incluyó una obligación de la compañía con su filial EEB por \$1,1 billones y \$15,8 mil millones con bancos comerciales del nivel nacional.

Por su parte, la deuda de la Empresa de Energía de Bogotá ascendió a \$2,4 billones, \$2,3 billones en emisión de bonos y un crédito con la Corporación Andina de Fomento y \$11 mil millones con bancos colombianos.

UNE EPM Telecomunicaciones y Colombia Móvil, fusionadas en 2015, representan el 1,19% del total de deuda de las entidades territoriales, con \$4,5 billones: \$2,15 billones de EPM Telco y \$1,3 billones de Colombia Móvil, esta última en créditos externos con su filial Millicon España.

Enfite otras empresas con valores importantes de deuda, cabe señalar a las Empresas Municipales de Cali por \$1,109 billones, la Empresa de Teléfonos de Bogotá con un endeudamiento por \$530 millones en emisión de bonos y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) quien debe \$371 mil millones en deuda local.

El resto de la deuda de entidades territoriales, aun cuando solo constituye 7,17% del total adeudado de este ámbito equivalente a \$2,21 billones, está dividido en cerca de 700 entidades del orden territorial, de los cuales \$1,30 mil millones corresponden a deuda externa y \$2,08 billones a interna.



Contraloría General de la República

73

Recuadro 6.1

Ecuación de sostenibilidad

La restricción presupuestal del Gobierno parte de un simple hecho, la deuda emitida en un periodo cualquiera, entendida como la variación de los saldos de deuda B<sub>t</sub>-B<sub>t-1</sub>, sirve para financiar el déficit total DT<sub>t</sub>, este último se descompone en déficit primario DP<sub>t</sub> y el pago de intereses iB<sub>t-1</sub>, esto es:

B<sub>t</sub> - B<sub>t-1</sub> = DT<sub>t</sub> = DP<sub>t</sub> + iB<sub>t-1</sub>

Agrupando y ordenando términos, la evolución de la deuda puede plantearse de la siguiente forma:

B<sub>t</sub> = B<sub>t-1</sub>(1+i) + DP<sub>t</sub> + Z<sub>t</sub> (1)

Esto significa que el saldo de la deuda pública expresada en moneda nacional en el momento t, denominado como B<sub>t</sub>, es igual al saldo de la deuda al cierre del periodo anterior más los intereses por ella causados B<sub>t-1</sub>(1+i) más el déficit primario DP<sub>t</sub> más Z<sub>t</sub> que representa otros factores como los pagos de intereses por préstamos, por financiamientos y, en general, cualquier impacto sobre la deuda diferente a los ocasionados por los primeros términos. Es importante mencionar que r es la tasa de interés real de la deuda, calculada mediante una ponderación de la tasa de interés de la deuda interna y externa.

Si se calcula el saldo como proporción del PIB, la ecuación (1) se convertiría en:

B<sub>t</sub>/Y<sub>t</sub> = B<sub>t-1}/Y<sub>t-1}</sub>(1+i) + DP<sub>t}/Y<sub>t</sub> + Z<sub>t}/Y<sub>t</sub> (2)</sub></sub></sub>

Dónde g es la tasa de crecimiento real de la economía.

El cambio de la deuda pública con relación al PIB entre el periodo t y t-1, se obtiene restando a ambos lados de la ecuación (2) B<sub>t-1}/Y<sub>t-1}</sub> y reordenando:</sub>

B<sub>t</sub>/Y<sub>t</sub> - B<sub>t-1}/Y<sub>t-1}</sub> = B<sub>t-1}/Y<sub>t-1}</sub>(r-g) + DP<sub>t}/Y<sub>t</sub> + Z<sub>t}/Y<sub>t</sub> (3)</sub></sub></sub></sub>

Si se representan en minúsculas las variables en términos del PIB se obtiene:

Δb = (r-g) b<sub>t-1</sub> + dp<sub>t</sub> + z<sub>t</sub> (4)

\*\* 32 Ingresos tributarios menos gastos sin intereses

VI. Sostenibilidad de la deuda del GNC

Los ejercicios que se presentan en este capítulo se aplican únicamente a la deuda del GNC considerando que este nivel es el más relevante para el análisis al SPC y tiene una incidencia importante en el agregado. De otra parte ampliar el análisis al SPC implicaría ponderar acreencias de diverso plazo, magnitud y riesgo, asumiendo características homogéneas para prestamistas muy diversos.

La sostenibilidad de la deuda se define como la capacidad que tiene un país para cumplir con el servicio de la deuda en el largo plazo, sin recurrir a refinanciar si un país o acumular atrasos en sus pagos. De esta forma, la deuda es sostenible si un país puede generar el suficiente superávit primario para cubrir los intereses y la deuda en el largo plazo\*\*.

El indicador utilizado para medir la sostenibilidad es el saldo de deuda expresado como porcentaje del PIB, se puede decir que esta condición se logra o se cumple cuando dicho indicador presenta un comportamiento estable o decreciente en el tiempo.

La evolución del indicador (deuda/PIB) depende de: i) la diferencia entre la tasa de interés real de la deuda y la tasa de crecimiento de la economía; ii) la tasa de cambio, y; iii) los saldos adeudados por el gobierno y los pasivos asumidos con las garantías\*\*. Por tanto, el indicador deuda a PIB crece cuando la tasa real de la deuda (interna y externa) supera la tasa de crecimiento de la economía, mientras el Gobierno genera déficit primario, o bien, cuando la tasa de cambio se devalúa (Recuadro 6.1).

\*\* 30 La deuda es sostenible si el valor presente de los balances primarios futuros (ingresos menos gastos sin el pago de intereses) es igual al monto de la deuda actual.

31 La ecuación estándar que muestra la dinámica de la deuda a PIB es:

Δb = (r-r) b<sub>t-1</sub> + dp<sub>t</sub> + z<sub>t</sub>

Dónde Δb son los cambios en la deuda a PIB (b<sub>t</sub> - b<sub>t-1</sub>), r es la tasa de crecimiento económico, r es la tasa de interés real de la deuda, dp<sub>t</sub> es el déficit primario y z<sub>t</sub> otros flujos que afectan la deuda. Para mayor ilustración véase el recuadro de este capítulo.

HP4  
AP5

1311  
5



Esto significa que la deuda sobre PIB crece cuando  $\Delta b_t > 0$ , esto ocurre si el déficit primario  $\Delta p_t$  es mayor que el crecimiento  $g_t$  de la deuda. Pero además si la tasa de interés real  $r_t$  es mayor que el crecimiento  $g_t$  de la deuda se reduce si, por el contrario, hay superávit primario, revaluación o privatizaciones o si el crecimiento económico supera a la tasa de interés.

La sostenibilidad de la deuda pública ayuda a la estabilización de la deuda, esto significa que la relación deuda/PIB permanece constante cuando se dan los otros factores que impulsan la deuda. También podría darse una política fiscal que logre un superávit primario que anule los incrementos causados por los otros dos términos de la ecuación, este superávit podría expresarse como:

$$-\Delta p_t = (r_t - g_t) b_{t-1} + Z_t \quad (5)$$

Es importante reconocer que el gobierno puede incidir aunque no defina las acciones que determinan la relación deuda a PIB en el tiempo.

Por ejemplo el factor  $(r_t - g_t)$  que acompaña el saldo de deuda del periodo anterior, hace que éste aumente cuando el numerador de la fracción es positivo (tasa de interés mayor que el crecimiento económico); disminuya cuando es negativo (tasa de interés menor que el crecimiento económico) o que no incida cuando la tasa de interés iguala al crecimiento económico, en cuyo caso la fracción se hace cero.

Estas nociones se ilustran en el Cuadro G-1, en el cuadro se describen los resultados de las combinaciones posibles con todos los rangos de tasas de interés y crecimiento. Nótese que sobre la diagonal los valores son de cero, pues allí ambas tasas son iguales. Mientras que por encima de la diagonal se ubican los resultados que se obtienen cuando el crecimiento económico ( $g_t$ ) supera a la tasa real de la zona verde del cuadro G-1. En la zona roja se ubican los resultados cuando la tasa de interés real es mayor que el crecimiento económico ( $r_t > g_t$ ), en ese caso la relación deuda PIB se reducirá, todo lo demás constante, en ese porcentaje. Con un saldo del 50% del PIB, la reducción sería del  $-2,4\% \times 50\% = -1,20\%$  del PIB. Entre mayor sea la diferencia, más al noreste del cuadro, la reducción de la deuda será más significativa.

Ahora cuando la tasa de crecimiento es inferior a la tasa de interés la deuda se reduce y vice versa. Siguiendo el ejemplo anterior, con una tasa de crecimiento de 3,0% y una tasa de interés de 3,5%, arroja un factor positivo de 0,5%. Con un saldo de deuda a PIB de 50%, el aumento de la deuda es de  $0,5\% \times 50\% = 0,25\%$  del PIB. A mayor diferencia positiva entre las variables, mayor será el aumento de la relación deuda PIB, movimiento hacia el sureste del Cuadro G-1.

Sin embargo, nótese que esta región no es simétrica a la zona verde, lo cual hace que a mayor diferencia el factor sea más alto. Por ejemplo, a una tasa de crecimiento del 10% y tasa de interés del 1,0% (zona verde) el factor de reducción es del  $-8,2\%$ , mientras que a una tasa de crecimiento del 10% y crecimiento del 1,0% el factor de aumento es del 8,5% (Cuadro G-1).

Cuadro G-1\*\*

		Tasa de Crecimiento Real de la Economía (%)																			
		0,0	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0
Tasa de Interés Real (Zona Verde) (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Tasa de Interés Real (Zona Roja) (%)	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tasa de Interés Real (Zona Verde) (%)	3,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	4,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasa de Interés Real (Zona Verde) (%)	5,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	6,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de Interés Real (Zona Verde) (%)	7,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	8,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Tasa de Interés Real (Zona Verde) (%)	9,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
	10,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

\*\* 33 En el diagrama se describe el comportamiento del factor de crecimiento de la deuda, está asociado con una tasa de interés y crecimiento ayuda o perjudica en términos del saldo de la deuda.

438  
479

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

**Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC**  
Porcentaje del PIB y tasas de crecimiento

Año	Deuda		Tasa de interés real	Tasa de crecimiento	Déficit		Con deuda bruta		Con deuda neta	
	Bruta	Neta*			primario	Sup. req.	Bruta	Sup. req.	Neta	Sup. req.
2014	38.8	35.6	4.9	4.7	-0.2	0.1	4.3	0.1	3.1	4.3
2015	40.0	36.6	5.0	5.0	-0.1	0.1	4.3	0.1	3.1	4.3
2016	45.0	42.8	5.6	2	-1	1.6	2.6	1.5	2.5	2.5
<b>Escenarios de corto plazo 2017</b>										
Escenario 1	45.0	42.8	2.6	2.5	-0.6	0.1	0.7	0.1	0.7	0.7
Escenario 2	45.0	42.8	2.6	2	-0.6	0.3	0.9	0.3	0.9	0.9
Escenario 3	45.0	42.8	5	1.9	-1.1	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0

(1) Supuesto de 1 punto porcentual de crecimiento del PIB.  
 (2) Incluye el Superávit Primario proyectado.  
 (3) Incluye el Superávit Primario proyectado.  
 \*Diferencia entre deuda bruta y activos financieros.  
 Fuente: Contraloría General de la República, Modelo Plan Financiero 2017, MAP 2016, DANF, Proyecto Adición presupuestal.

Ahora bien, modificando la tasa de crecimiento a 2%, en el escenario 2, estabilizar la relación deuda bruta PIB en 45,04% (deuda observada en 2016) en el escenario 3, el superávit primario se estabiliza en 0,3% del PIB, lo que implica un esfuerzo fiscal adicional del orden de 0,7% del PIB. Niveles similares de superávit primario se precisarían para estabilizar la relación deuda neta a PIB (Cuadro 6-2).

Si se presentara un crecimiento económico aún menor, por ejemplo 1,5%, y se supusiera una tasa de interés real de 5%, se requeriría de un superávit primario mayor para estabilizar la relación deuda a PIB (Cuadro 6-2). En términos del cuadro 6-1, el factor de crecimiento de la deuda se ubicaría en zonas "rojas", en un nivel similar al que ha mostrado en años recientes, lo cual elevará la deuda, independientemente del déficit primario a financiar. En efecto, con un crecimiento de 1,5% y una tasa real de 5% la deuda se elevará 31,9% más que en 2016, por el simple efecto del diferencial entre la tasa de interés y el crecimiento.

De acuerdo con los documentos publicados por el gobierno, no se contempla un escenario de estabilización de la deuda, de hecho según la revisión del Plan Financiero y el proyecto de adición presupuestal para 2017, se espera que la relación deuda a PIB se eleve en 0,7 puntos porcentuales del PIB (p. p.) alcanzando al

\*\* 35 Media histórica de los últimos diez años.

438  
479

*Informe sobre la Situación de la Deuda Pública*

**Sostenibilidad en el corto plazo**

Como se comentó en los primeros capítulos, el aumento de la deuda bruta del Gobierno Nacional en 2016 obedeció al mayor déficit primario y al efecto de la tasa de cambio y el crecimiento económico ejercieron un efecto negativo en la variación de la deuda, sin embargo, el efecto del crecimiento económico fue menor dada la desvalorización de la moneda que para 2016 el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 (MFMP 2016) estimaba un nivel de deuda bruta a PIB de 42,9% y que este cerró en 45,0% del PIB<sup>34</sup>.

En 2017 el valor de cierre de las variables macroeconómicas que inciden en la sostenibilidad de la deuda muestra incierto, dado el complejo panorama económico. Para abordar posibles escenarios se evaluó el balance primario que estabilizaría el saldo de la deuda en 2017, dados los valores del PIB de la tasa de interés y el crecimiento económico. Los valores proyectados por el Gobierno para estas variables se remplazan por otros probables, con el fin de determinar, en ese nuevo escenario, el balance primario requerido para no elevar la deuda.

El escenario 1 plasma las expectativas del Gobierno, que son un crecimiento económico de 2,5% y una tasa de interés implícita para la deuda de 2,6%. Irgicamente mayor a la de crecimiento, lo cual haría que el factor de crecimiento de la deuda fuera positivo. Cuadro 6-1, aunque muy cerca de la diagonal.

**6.1 Sostenibilidad en el corto plazo**

Como se comentó en los primeros capítulos, el aumento de la deuda bruta del Gobierno Nacional en 2016 obedeció al mayor déficit primario y al efecto de la tasa de cambio y el crecimiento económico ejercieron un efecto negativo en la variación de la deuda, sin embargo, el efecto del crecimiento económico fue menor dada la desvalorización de la moneda que para 2016 el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 (MFMP 2016) estimaba un nivel de deuda bruta a PIB de 42,9% y que este cerró en 45,0% del PIB<sup>34</sup>.

En 2017 el valor de cierre de las variables macroeconómicas que inciden en la sostenibilidad de la deuda muestra incierto, dado el complejo panorama económico. Para abordar posibles escenarios se evaluó el balance primario que estabilizaría el saldo de la deuda en 2017, dados los valores del PIB de la tasa de interés y el crecimiento económico. Los valores proyectados por el Gobierno para estas variables se remplazan por otros probables, con el fin de determinar, en ese nuevo escenario, el balance primario requerido para no elevar la deuda.

El escenario 1 plasma las expectativas del Gobierno, que son un crecimiento económico de 2,5% y una tasa de interés implícita para la deuda de 2,6%. Irgicamente mayor a la de crecimiento, lo cual haría que el factor de crecimiento de la deuda fuera positivo. Cuadro 6-1, aunque muy cerca de la diagonal.

\*\* 34 Se adopta aquí la definición de deuda bruta del Ministerio de Hacienda, que incluye la deuda financiera, los pagantes y las cuentas por pagar al sistema GUN.

*Apoyame sobre la situación de la Deuda Pública*

El Gráfico 6-1 muestra también la senda de deuda bruta<sup>31</sup> consistente con la senda de deuda neta que se le presentó al Comité de regla fiscal en su última sesión ordinaria. En esta senda, los niveles de deuda bruta son mayores a los estimados en el MIFMP 2016, pero menores a los estimados en el MIFMP 2017, que representaría 7,2 p.p. por encima de lo contemplado en el MIFMP 2016.

Si se simula un escenario 2, en el cual se resta 1% al crecimiento económico anual proyectado por el Gobierno entre 2017 y 2027, manteniendo la tasa libre de interés en 5,0%, un déficit primario de 0,0% del PIB en 2017, una tasa de cambio estable de 3.500 pesos por dólar, y un crecimiento de PIB de 4,2% en 2017 y 4,68% en 2019 y 4,4% del PIB en 2027. Esto es cerca de 9,0 p.p. más que lo estimado en el MIFMP 2016 (31,5% del PIB).

Aunque un escenario como el último mencionado parezca pesimista, vale la pena resaltar que el gobierno en el MIFMP 2016 se comprometió a utilizar el superávit primario en 2016 para financiar el déficit primario en 2017. En un contexto de desaceleración, esto podría agudizar más la caída del producto y deteriorar aún más el recaudo, dificultando así el ajuste fiscal. Por tanto, muy probablemente se observará una senda de deuda en el mediano plazo superior a los niveles estimados en el MIFMP 2016.

Si bien el ajuste en el balance primario es necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno, es fundamental propender por un crecimiento económico sostenido capaz de contrarrestar una eventual evolución desfavorable de las tasas de interés y de la tasa de cambio. Esto permitirá reducir el tamaño del déficit primario y mejorar el recaudo. Asimismo, es necesario que el Gobierno financie las necesidades de gasto previstas por los compromisos del Gobierno en la implementación del Acuerdo de Paz y Posconflicto y que sean consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal.

Es importante mencionar que el gasto público a largo plazo podría incidir positivamente en el crecimiento económico a través de la inversión en infraestructura, innovación, el cambio tecnológico y la productividad en un contexto de apoyo a la diversificación de la economía (CEPAL, 2017).

Por tanto, el proceso de ajuste para asegurar la sostenibilidad de la deuda debe ser gradual y acompañado de reformas estructurales que mejoren el nivel redistributivo del recaudo y combata simultáneamente la elusión y la evasión fiscal.

<sup>31</sup> Se construyó sumando los activos financieros al saldo de deuda neta.

---

*Apoyame sobre la situación de la Deuda Pública*

El Gráfico 6-1 muestra también la senda de deuda bruta<sup>31</sup> consistente con la senda de deuda neta que se le presentó al Comité de regla fiscal en su última sesión ordinaria. En esta senda, los niveles de deuda bruta son mayores a los estimados en el MIFMP 2016, pero menores a los estimados en el MIFMP 2017, que representaría 7,2 p.p. por encima de lo contemplado en el MIFMP 2016.

Si se simula un escenario 2, en el cual se resta 1% al crecimiento económico anual proyectado por el Gobierno entre 2017 y 2027, manteniendo la tasa libre de interés en 5,0%, un déficit primario de 0,0% del PIB en 2017, una tasa de cambio estable de 3.500 pesos por dólar, y un crecimiento de PIB de 4,2% en 2017 y 4,68% en 2019 y 4,4% del PIB en 2027. Esto es cerca de 9,0 p.p. más que lo estimado en el MIFMP 2016 (31,5% del PIB).

Aunque un escenario como el último mencionado parezca pesimista, vale la pena resaltar que el gobierno en el MIFMP 2016 se comprometió a utilizar el superávit primario en 2016 para financiar el déficit primario en 2017. En un contexto de desaceleración, esto podría agudizar más la caída del producto y deteriorar aún más el recaudo, dificultando así el ajuste fiscal. Por tanto, muy probablemente se observará una senda de deuda en el mediano plazo superior a los niveles estimados en el MIFMP 2016.

Si bien el ajuste en el balance primario es necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno, es fundamental propender por un crecimiento económico sostenido capaz de contrarrestar una eventual evolución desfavorable de las tasas de interés y de la tasa de cambio. Esto permitirá reducir el tamaño del déficit primario y mejorar el recaudo. Asimismo, es necesario que el Gobierno financie las necesidades de gasto previstas por los compromisos del Gobierno en la implementación del Acuerdo de Paz y Posconflicto y que sean consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal.

Es importante mencionar que el gasto público a largo plazo podría incidir positivamente en el crecimiento económico a través de la inversión en infraestructura, innovación, el cambio tecnológico y la productividad en un contexto de apoyo a la diversificación de la economía (CEPAL, 2017).

Por tanto, el proceso de ajuste para asegurar la sostenibilidad de la deuda debe ser gradual y acompañado de reformas estructurales que mejoren el nivel redistributivo del recaudo y combata simultáneamente la elusión y la evasión fiscal.

<sup>31</sup> Se construyó sumando los activos financieros al saldo de deuda neta.

Siendo las 9:29 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 2 de agosto de 2017, a las 3:00 p. m.

El Presidente,

EL Primer Vicepresidente,

El Segundo Vicepresidente,

El Secretario General,

*EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA*  
*ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI*  
*ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ*  
*GREGORIO ELJACH PACHECO*