



**Bogotá D.C.**  
**15 de octubre de 2019**

**Señores:**

**Eloy Chichi Quintero Romero**  
Presidente Comisión Cuarta H. Cámara de Representantes

**Mario Alberto Castaño Pérez**  
Presidente Comisión Cuarta H. Senado de la República

**John Jairo Roldán Avendaño**  
Presidente Comisión Tercera H. Cámara de Representantes

**David Alejandro Barguil Assis**  
Presidente Comisión Tercera H. Senado de la República

**Referencia:** **Ponencia archivo Proyecto de Ley Número 077/2019 (Cámara) y 059 (Senado) “Por el cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020”.**

Honorables presidentes:

En atención a la honrosa designación que se me ha hecho como Coordinador Ponente, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (OP) y de la Ley 5 de 1992, rindo ponencia de archivo para el segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República y la Honorable Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Número 07/2019 (Cámara) y 059/2019 (Senado) “Por el cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020”.

## 1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Número 07/2019 (Cámara) y 059 (Senado) “Por el cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020” define la asignación entre ingresos y gastos públicos esperados durante el año fiscal 2020. Este es una de las iniciativas más importantes que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República, pues refleja la visión del país del Gobierno nacional y a través de este se materializan la mayoría de las iniciativas de política pública.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 asciende a \$271,713,994,711,741 pesos, de los cuales \$254,934,502,025,969 se financiarían con ingresos propios de la Nación y \$16,779,492,685,772 con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional. Asimismo, se presenta un gasto esperado de \$271,713,994,711,741, un monto equivalente al nivel esperado de ingresos. De esta forma, teóricamente se presenta un presupuesto balanceado. Sin embargo, realmente, el presupuesto está desfinanciado y ello se evidencia en el detalle de los ingresos esperados. Por un lado, en el apartado de Recursos de Capital de la Nación se presenta un ingreso esperado por “Disposición de activos” por \$8’500.000’000.000, los cuales corresponden a venta de activos de la nación. Por otro lado, en el mismo apartado se presenta un ingreso esperado por “Otros Recursos de Capital” de \$7’700.000’000.000, los cuales no se especifica su origen esperado y, así, podrían corresponder a una mayor enajenación de activos que, grosso modo, se constituyen como fuentes de ingresos fiscales permanentes de la Nación; un aumento de deuda; o una reforma tributaria entrante. Específicamente, se expresa que esos \$7.7 billones corresponden a *“recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas, con lo que se cuenta con cerca de 18 meses para aplicar la estrategia de financiamiento que posibilite una financiación adecuada de los compromisos presupuestales, orientada a la reducción del riesgo cambiario y eliminación de un posible riesgo de refinanciación.”*

La propuesta de Presupuesto General de la Nación para el 2020 cuenta con un déficit de \$16,2 billones, correspondiente al 6% de su monto, constituyéndose como el Presupuesto con mayor déficit históricamente. La aprobación de este Presupuesto implicaría necesidad de cubrir tal déficit con decisiones que, por definición, disminuirían los recursos de los Presupuestos Generales entrantes y las futuras generaciones de colombianos y colombianas.

## 2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El pasado 17 de octubre de 2018 el congreso de la república aprobó, sin discusión en el Senado de la República, un presupuesto general de la nación para el año 2019 con un total de ingresos públicos esperados de doscientos cuarenta y cuatro billones novecientos noventa y siete mil trescientos cinco millones doscientos nueve mil novecientos veintisiete pesos moneda legal (\$244,997,305,209,927), y un total de gasto público esperado de doscientos cincuenta y ocho billones novecientos noventa y siete mil trescientos cinco millones doscientos nueve mil novecientos veintisiete pesos moneda legal (\$258,997,305,209,927). Así, el Presupuesto aprobado contó con un déficit estructural de 14 billones de pesos. Debido a esto, el Gobierno nacional anunció que presentaría una “Ley de Financiamiento” con el fin de cubrir el déficit, en los términos del artículo 357 de la Constitución Política.

Menos de un mes luego de la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el 2019, el 31 de octubre de 2018, el Gobierno nacional, radicó en el Congreso de la República una Reforma Tributaria presentada al país como “Ley de Financiamiento”, la cual teóricamente tenía como objetivo primordial cubrir el déficit del Presupuesto previamente aprobado. El centro de esta propuesta de Reforma fue la ampliación de la base gravable del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) con el fin de incorporar a los bienes de la canasta básica familiar y recaudar así 7 billones. Debido a su carácter altamente regresivo, esta medida no contó con el apoyo de la ciudadanía ni de los congresistas y tuvo que ser retirada. Así, la propuesta modificada, teóricamente, sólo cubriría la mitad del déficit. Finalmente, el pasado diciembre de 2018, el Congreso de la República aprobó la Reforma Tributaria con diversas modificaciones. Sin embargo, según análisis de instituciones como el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, la Reforma aprobada no sólo no cubriría el déficit fiscal, sino que lo aumentaría en cerca de un billón de pesos. Además, es regresiva.

Esta reforma tributaria, si bien contiene algunos elementos progresivos en materia de personas naturales y la incorporación del IVA plurifásico a las bebidas azucaradas como una política virtuosa en materia de salud pública; también incorporó la disminución de impuestos a las empresas que benefician a las personas de más altos

ingresos y nuevos beneficios tributarios.<sup>1</sup> Específicamente, generó beneficios fiscales a “mega inversiones”, al sector hotelero, a las grandes inversiones en el sector agropecuario y una larga lista de sectores definidos como parte de la “economía naranja” con muy pocos puntos de común entre sí.<sup>2</sup> Las exenciones tributarias se suman a una larga lista de más de 250 exenciones cuya eficiencia, eficacia y progresividad aún se desconoce. Esto contribuye a debilitar el principio de equidad horizontal, pues los beneficios tributarios a sectores específicos de la economía conllevan a que las empresas compitan en condiciones desiguales. Teniendo en cuenta que, además, los beneficios tributarios han tendido a favorecer de manera desproporcionada a las grandes empresas, estos también atentan contra el principio de equidad vertical. Asimismo, la multiplicidad de beneficios facilita la evasión y dificultan el recaudo, pues dificulta el recaudo y administración tributaria.

En términos generales, la Reforma Tributaria aprobada no cumple con su objetivo de recaudar los recursos necesarios para Financiar el Presupuesto General de la Nación del 2019 y, por el contrario, lo aumenta. Asimismo, en términos generales, las políticas en materia económica del Gobierno nacional han sido regresivas en el sentido de disminuir los ingresos fiscales y eludir el estudio técnico de la eficiencia, eficacia y progresividad de las exenciones tributarias. Así fue con el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en donde el Gobierno nacional aumentó el déficit de ingresos nacional, al disminuir el IVA a la gasolina, y eludió el estudio de los beneficios tributarios, al derogar una Comisión de Expertos que había sido constituida para tal fin. Actualmente, el Gobierno no ha explicado su apoyo a la derogación de esta comisión y el país sigue esperando una explicación y los resultados de las recomendaciones de esta comisión. Asimismo, actualmente se encuentran en trámite varias demandas en su contra por temas presupuestales.

El 29 de julio del 2019 el gobierno nacional radicó ante el congreso de la república el proyecto de ley número 077/2019 (cámara) y 059 (senado) “por el cual se decreta el

---

<sup>1</sup> Específicamente, el 1% de los hogares más ricos del país aumentarían sus ingresos mensuales en \$2.230.905 pesos por cuenta de la disminución de impuestos a las empresas y los nuevos beneficios tributarios contemplados.

<sup>2</sup> Entre la lista de sectores que podrían beneficiarse de las exenciones otorgadas a la economía naranja se encuentran: la fabricación de muebles y calzado, transporte fluvial de pasajeros, alojamiento en centros vacacionales, actividades de telecomunicación satelital, actividades de atracciones y parques temáticos, actividades de jardines botánicos, zoológicos, entre otros.

presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020”. Este proyecto se presenta con una relación teóricamente balanceada entre recaudo y gasto esperado que corresponde a la suma de doscientos setenta y un billones setecientos trece mil novecientos noventa y cuatro millones setecientos once mil setecientos cuarenta y un pesos moneda legal (\$271,713,994,711,741). Sin embargo, en los detalles del Presupuesto se evidencia que cuenta con un déficit de \$16.2 billones de pesos, una cifra mayor a los 14 billones de pesos del Presupuesto General de la Nación del 2019 y que justificó la pasada “Ley de Financiamiento”. El déficit corresponde a 8.5 billones presentados como “Disposición de activos” que corresponden a enajenaciones de activos de la nación y a 7.7 billones presentados como “otros recursos de capital” que no se especifica exactamente a que corresponderían.

Es importante resaltar que todos los proyectos de ley en materia económica presentados por el Gobierno nacional se han llevado a cabo a puerta cerrada en las oficinas del Ministerio de Hacienda en lugar de debatirse de forma transparente de frente al país en el recinto del Congreso de la República como la institución con mayor representación de los colombianos y colombianas. Como principio de transparencia esto debates deben realizarse en el Congreso de la República y garantizando que la ciudadanía pueda realizar el ejercicio de veeduría. Esto no es un tema menor, sino que como principio de transparencia es fundamental en la lucha contra la corrupción.

### 3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El Presupuesto General de la Nación presentado por el Gobierno nacional cuenta con una relación balanceada entre recaudo y gasto esperado que corresponde a la suma de doscientos setenta y un billones setecientos trece mil novecientos noventa y cuatro millones setecientos once mil setecientos cuarenta y un pesos moneda legal (\$271,713,994,711,741). Sin embargo, en los anexos se evidencia que realmente cuenta con un déficit de \$16.2 billones de pesos correspondiente a \$8.5 billones que conciernen a enajenaciones de activos y a \$7.7 billones presentados como “otros recursos de capital” que no se especifica exactamente a que corresponderían.

El déficit es incluso mayor de acuerdo al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, quien el pasado martes 8 de octubre, durante el debate sobre Presupuesto para los partidos de oposición reconoció que:

“El senador Castro habla de un déficit de 16 billones. No senador, el déficit es bastante mayor. El déficit fiscal, definido como el faltante entre los ingresos presupuestales y los gastos totales, inversión más funcionamiento, equivalen en este año van a equivaler a 2.4 puntos del PIB, aproximadamente 25 o 25 billones. Ese es nuestro déficit fiscal y eso es lo que tenemos que financiar. El año entrante se va a reducir de 2.4 % del PIB a 2.1% del PIB. Es decir, va a seguir habiendo un déficit superior a los 20 billones, déficit que tenemos que financiar y de lo cual la estrategia de endeudamiento es parte esencial.”

De esta forma, la propuesta de Presupuesto General de la Nación para el año 2020 no es sostenible y compromete los recursos de las generaciones futuras.

Paralelamente, en reiteradas ocasiones el Ministro de Hacienda ha expresado que se está estudiando la enajenación de bienes para cubrir el déficit fiscal y que se priorizarían los activos NO rentables. De hecho, esta misma directriz se incluye explícitamente en el Presupuesto Nacional del 2020. Paralelamente, el Gobierno nacional ha expresado que no realizarán nuevas reformas tributarias durante este periodo gubernamental. De esta forma, si se cumpliera ese anuncio, las únicas formas de cubrir el déficit serían con enajenación de activos o con mayor deuda.

Asimismo, ya están en curso 12 procesos de enajenación de empresas nacionales por un valor de más de 10 billones de pesos, monto cercano a todas las enajenaciones realizadas durante los últimos 20 años; y el Gobierno nacional, en los Comités de Activos del Ministerio de Hacienda, ha considerado la enajenación de bienes por un valor cercano a los 30 billones. En estos procesos, así como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se disponen de los recursos de Interconexión Eléctrica S. A. - ISA. Explícitamente el Ministro de Hacienda ha expresado reiteradamente que la venta de ISA no está planeada, cuando en realidad no es así. ISA la multinacional de energía eléctrica más grande de Latinoamérica, que para Colombia es un activo estratégico como monopolio natural del transporte de energía eléctrica, su capital es principalmente público (51%) y sus ganancias y acciones van al alza. En el 2018 sus utilidades se incrementaron en 6% por un valor de \$1.5 billones, así la Nación recibió dividendos por un orden cercano a \$800.000'000.000 (ochocientos mil millones de pesos). De esta forma, la enajenación de ISA sería una decisión irresponsable al sacrificar un flujo de ingresos fijo a futuro por unos recursos que se gastarían con impacto exclusivo durante este periodo presidencial.

La aprobación de este Presupuesto General de la Nación implicaría el visto bueno del Congreso de la República sobre la venta de ISA, al comprometer los recursos de su venta para la implementación de proyectos sociales. De esta forma, el monto de este presupuesto no corresponde a criterios técnicos. En concreto, la venta de ISA es errada. En primer lugar, es una decisión improvisada que produciría una pérdida de ingresos permanentes para la Nación. En segundo lugar, es una decisión irracional, al aplicar de nuevo una política cuyo impacto no se ha evaluado aún. En tercer lugar, es una decisión ilógica, pues no cumpliría con los lineamientos técnicos que se han planteado desde el mismo Gobierno. En los documentos Conpes 3281, 3851, y 3927, así como en los de organismos internacionales, se recomienda proteger las participaciones estratégicas o que se constituyan como fuente de ingresos fiscales. Bajo esta lógica, ISA se debería conservar y su riqueza no se debe derrochar durante el gobierno de turno. Finalmente, sería una decisión incoherente. Es importante, recordar la oposición del entonces Senador Iván Duque, y del Centro Democrático, a la venta de Isagén, expresando criterios que resultan igualmente válidos en contra de la venta de ISA. Explícitamente, el 14 de mayo de 2015, en una columna en Portafolio, Iván Duque expresó que *“Es inmoral despojar a la Nación de un activo rentable social, ambiental y económicamente para validar la falta de priorización del gasto, el derroche estatal y la falta de creatividad financiera. Si ocurre la venta de Isagén, esta será recordada como la crónica de un despojo anunciado, en la cual la adiófora defendida por un gobierno, convirtió los activos de la Nación en cajero automático.”*

Adicionalmente, el contrato para diseñar el plan de venta de ISA cuenta con indicios de corrupción. Hace 4 meses, el 8 de mayo, el Ministerio de Hacienda realizó una invitación directa a 5 firmas que el mismo Ministerio consideró idóneas para asesorar el proceso de enajenación a pesar de que el documento CONPES 3281 establece que el FONADE (hoy ENTerritorio) es la institución idónea para asesorar al Gobierno en los programas de enajenación. De hecho, esta es la institución que históricamente ha asesorado más enajenaciones. 10 días después, el 14 de mayo el Ministerio recibió la oferta de 3 firmas para continuar con el ejercicio. Tan sólo 2 días después, la Dirección General de Participaciones Estatales del Ministerio entregó la evaluación de las propuestas a la Coordinación del Grupo de Licitaciones y Participaciones Estatales, en donde se evidencia que sólo una firma estaba habilitada, la cual fue la única considerada. Finalmente, el 28 de mayo el Comité Evaluador del Ministerio recomendó la contratación con Posse Herrera Ruiz y con quienes, un día después, se adjudicó el contrato No. 830.022.196-0 para diseñar el plan de enajenaciones de ISA. Es importante destacar que el monto de este contrato es de \$5.202'000.000 (cinco

mil doscientos dos millones de pesos) y que, según el Ministerio, el único criterio que se consideró para la definición de este monto fueron las cotizaciones recibidas, incluidas las de las firmas que no estaban habilitadas. Asimismo, uno de los requisitos habilitantes para la invitación directa es que un participante de la contratación tuviese al menos un proceso exitoso de venta de activos como vendedor durante los últimos 10 años. Sin embargo, según el Ministerio de Hacienda no se han realizado procesos de venta exitosos durante los últimos 10 años, puesto que estas consultas se han realizado con FENODE y las demás entidades idóneas. Así, se evidencia una aparente contradicción u omisión de los requisitos para la contratación. Por estas presuntas irregularidades solicité a la Procuraduría General de la Nación que estudiase este contrato.

Los congresistas contamos con la responsabilidad de enmarcar los debates de las políticas públicas hacia al desarrollo del país en el largo plazo, en lugar de limitar nuestra visión a los impactos inmediatos durante el Gobierno de turno, cualquiera que este sea. En Colombia, en términos generales, las reformas tributarias y las enajenaciones de activos reflejan que las políticas económicas están concebidas hacia el corto plazo. Por ejemplo, en nuestro país hemos realizado una reforma tributaria cada dos años durante los últimos 20 años, mientras que en Estados Unidos se han realizado 2 durante el mismo periodo. Paralelamente, de forma sistemática, se han llevado a cabo enajenaciones donde al menos el 90% de su patrimonio se ha gastado en políticas que se limitan al corto plazo.

Considero que los congresistas tenemos la responsabilidad de aprobar un Presupuesto Nacional 2020 balanceado y que no disponga de la venta las empresas más rentables del país o que si considera la enajenación de bienes, sea explícito en la priorización de aquellos correspondientes a los lineamientos técnicos. Estoy seguro de que a partir de este acuerdo es posible tener un debate responsable entre las visiones de país que representamos en el Congreso de la República. De esta forma, considero que sería irresponsable aprobar este proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2020, pues implicaría al menos la venta de ISA que se dispone como enajenación de activos por 8.5 billones. Además, de la implementación de otra política pública entrante para cubrir los 7.7 billones de pesos que no se especifica cómo se cubriría. Así, la aprobación de este presupuesto generaría la necesidad de generar una nueva reforma tributaria, una nueva serie de enajenaciones de activos o mayor deuda pública. Considero que es irresponsable aprobar un Presupuesto que da vía libre a políticas públicas que desconozco.

#### 4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara archivar el Proyecto de Ley Número 07/2019 (Cámara) y 059 (Senado) “Por el cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020”.

---

**Juan Luis Castro**  
**Partido Alianza Verde**