



Bogotá D.C. 11 de octubre de 2019

**Señor**

**Lidio García Turbay**

**Presidente**

**Senado de la República**

**Ciudad**

Ref: Ponencia proyecto de Ley Número 077/2019 (Cámara) y 059/2019 (Senado) “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”.

Honorable Presidente:

En atención a la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y la Ley 5ª de 1992, rendimos ponencia para segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley Nos 077/2019 (Cámara) y 059/2019 (Senado) “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”.

## **1. OBJETO DE LA PONENCIA**

El objetivo de esta ponencia es presentar una distribución alternativa en el Proyecto de Ley No. 077/2019 (Cámara) y 059/2019 (Senado), “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”, en la que se priorice la inversión, el incremento del gasto social y la implementación del acuerdo de paz como principales necesidades del país.

## **2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO**

Como ha ocurrido con todas las leyes económicas presentadas por el Gobierno, el trámite de este proyecto de ley se ha caracterizado por la ausencia de transparencia, tiempo y deliberación. Más que un debate democrático, el tránsito de estos proyectos por las reuniones de ponentes y de comisiones económicas conjuntas han sido maniobras parlamentarias para obtener mayorías de votos, sin discusión amplia como debiera ser,

sustentada en información completa y oportuna, en el marco del proyecto de país que concibe el gobierno, hasta ahora desconocido.

Los tiempos, los espacios y las formas en los que se ha discutido el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno lo demuestran. Por un lado, se tardó un mes en citar a la primera sesión de comisiones económicas conjuntas, con lo que el tiempo para discutir se redujo a la mitad. Así, la fecha 15 de agosto hasta la cual las comisiones económicas tenían tiempo para devolver el proyecto de presupuesto en caso de que no se ajustara a los preceptos de la Ley Orgánica de Presupuesto, pasó sin que siquiera se hubieran citado ni se hubiera empezado a discutir el proyecto, por lo cual no fue posible examinar la pertinencia o no de devolverlo.

Por otro lado, las principales discusiones han ocurrido en recintos cerrados del Ministerio de Hacienda, en reuniones privadas de ponentes con el Gobierno, a las cuales la ciudadanía ni los medios de comunicación tuvieron acceso. Allí los ministros presentaron sus respectivos presupuestos y se discutió el proyecto. Mientras tanto, las comisiones económicas conjuntas sólo se reunieron en cuatro oportunidades y se limitaron a oír la presentación del presupuesto por parte del Ministro de Hacienda, quien iba entregando sobre la marcha detalles de la información, hasta llegar a la aprobación del monto. Los límites ridículos de tiempo de escasos tres minutos impuestos para las intervenciones de los congresistas impidieron profundizar en los argumentos y en la deliberación.

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto en primer debate, la historia se repitió en segundo debate: contrario a lo establecido en el artículo 56 de esta misma ley, pasado el primero de octubre, no se había iniciado la discusión del proyecto de ley en la Plenaria. Mientras tanto, los ponentes se siguieron reuniendo en el Ministerio de Hacienda, con lo cual la discusión en la Plenaria del Senado se limitará a uno o máximo dos días, a escasos días de que se cumpla el plazo establecido para aprobar el presupuesto en segundo debate.

Nos hemos opuesto a que estas reuniones se lleven a cabo en el Ministerio de Hacienda porque el lugar es inapropiado para los Congresistas. Nuestro mandato es soberano, proviene del pueblo y lo ejercemos con plena autonomía en el Capitolio Nacional, como una expresión de independencia de los poderes públicos. Esa es la democracia.

A lo largo del trámite, la información fue escasa y suministrada de manera tardía. Así, al momento de aprobar el monto no se conocía el presupuesto regionalizado, a pesar de que el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Presupuesto exige que sea parte del proceso de discusión.

Del mismo modo, como lo han manifestado públicamente varias organizaciones de la sociedad civil, tales como Dejusticia y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, la manera como se presenta el presupuesto, al estar agregada en grandes rubros, impide que los congresistas y la ciudadanía puedan conocer en detalle la forma como el Gobierno espera

invertir los recursos públicos. Un presupuesto más desagregado, siguiendo los lineamientos de iniciativas internacionales, como el International Budget Partnership -según el cual Colombia se encuentra en el puesto 49 entre 112 en términos de transparencia presupuestal<sup>1</sup> -, contribuiría a mejorar la transparencia sobre los recursos públicos y facilitaría el control ciudadano sobre estos.

Los trámites del PGN han sido la expresión de la displicencia del Ministro de Hacienda por la democracia y, en particular, con la Rama Legislativa. La forma como se prepara la ponencia mayoritaria lo demuestra. Además de ser discutida como se dijo, en el Ministerio de Hacienda, en vez de ser preparada por congresistas ponentes, es redactada por funcionarios del Ministerio y presentada al Congreso solo unas cuantas horas antes de su votación con firmas obtenidas a las carreras entre congresistas que hacen parte de este montaje.

Así, en vez de que el Ejecutivo le presente al Congreso y a la ciudadanía sus prioridades de gobierno y las diferentes visiones sobre el país y su economía para que sean discutidas con amplitud, el trámite y aprobación del presupuesto en el Congreso se reduce a una transacción opaca entre el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios en busca de asegurar las mayorías necesarias para su aprobación precipitada y abrupta.

### **3. CONSIDERACIONES**

Durante semanas reiteramos la necesidad de que el Presupuesto General de la Nación se discutiera de cara al país y se construyera a partir de las necesidades reales de los colombianos, para que fuera herramienta de cambio. La conclusión a la que llegamos, y así lo manifestamos, es que el gobierno y las fuerzas que lo respaldan no tienen vocación de cambio. Como ha ocurrido a lo largo de la historia, representan el continuismo y solo tienen interés en la nómina.

#### **3.1 Anotaciones acerca de los supuestos macroeconómicos**

El proyecto de Presupuesto General de la Nación se construye con base en los siguientes supuestos:

---

<sup>1</sup> Open Budget Survey (2017), International Open Budget, disponible en: <http://survey.internationalbudget.org/#timeline>

*Tabla 1. Supuestos macroeconómicos PGN 2020*

Supuestos	2019	2020
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,2%	3,0
Tasa de cambio promedio período, \$	3.171	3.129
PIB real (variación % )	3,6	4,0
Petróleo Brent	65,5	67,5

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020

Si bien, por definición, todo supuesto está sujeto a un margen de error, algunos de los presentados por el Gobierno nacional para justificar los ingresos que recibirá la Nación para financiar el presupuesto parecen optimistas y no coinciden con los pronósticos hechos por diversas organizaciones nacionales e internacionales. El siguiente cuadro presenta las proyecciones hechas por el Banco de la República, Fedesarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tabla 2. Proyecciones macroeconómicas- Organismos independientes

	2019				2020			
	FMI	Fedesarrollo	Banco de la República	OCDE	FMI	Fedesarrollo	Banco de la República	OCDE
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,2%	3,2%	3,0%	3,0%	3,0%		3,0%	3,1%
Tasa de cambio promedio período, \$	-	3.180	-	-	-	3.200	-	
PIB real (variación %)	3,5%	3,3%	3,0%	3,5%	3,6%	3,5%	-	3,5%
Petróleo Brent (dólares)	59,2	65	67	70	59,0	63	-	70

Fuentes: Fedesarrollo (2019), FMI (2019), OCDE (2019), Banco de la República (2019).

Como se puede observar, las proyecciones del Gobierno sobre la tasa de crecimiento y la tasa de cambio están por encima de las que pronostican las demás organizaciones.

En la medida en que una tasa de crecimiento mayor implica proyecciones de ingreso superiores, principalmente por impuestos, las estimaciones optimistas del Gobierno nacional podrían sobrestimar los ingresos y subestimar el déficit real con riesgo de violar la regla fiscal, fijada en 2,7% para este año. De ser así, el Gobierno estaría obligado a reducir el gasto proyectado para el año entrante, con las implicaciones en la inversión pública que esto tendría. También podría tener implicaciones adversas sobre otras variables macroeconómicas como la tasa de interés, el desempleo, la inflación y el propio crecimiento de la economía. De otro lado, no cumplir la regla fiscal afectaría la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales.

En cuanto a las proyecciones sobre la tasa de cambio, si bien su comportamiento es difícil de prever, de no cumplirse la estimación del Gobierno que proyecta una tasa de cambio inferior a la de los principales analistas, aumentaría el costo de la deuda externa para el Gobierno nacional<sup>2</sup>, si bien por otro lado aumentarían las regalías, los ingresos por aranceles y los impuestos provenientes de las exportaciones.

<sup>2</sup> Vale anotar que, según las declaraciones hechas por el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla en las comisiones económicas conjuntas del 10 de Septiembre del 2019, una tasa de cambio 100 pesos superior a la proyectada por el Gobierno nacional en el proyecto de presupuesto, implicaría recursos adicionales para el Gobierno del orden de 1 billón de pesos debido al efecto positivo sobre el recaudo en los aranceles, los

Finalmente, si bien las proyecciones de inflación del Gobierno se ajustan a las de las otras instituciones especializadas, el impacto que podría tener la devaluación reciente del peso sobre los bienes importados, así como los constantes cierres viales entre la región de los llanos y el resto del país, podrían conllevar a una inflación más alta de la esperada.

Más allá de la discusión sobre la validez de los supuestos macroeconómicos presentados por el Gobierno nacional, preocupa particularmente la falta de transparencia y las técnicas contables empleadas por el Gobierno nacional para justificar las cifras sobre las cuales se sustenta este proyecto de presupuesto. En efecto, como se detallará en las siguientes secciones, además de supuestos en extremo optimistas, la contabilización de ingresos extraordinarios provenientes de la enajenación de activos como ingresos corrientes, así como el uso de bonos del tesoro para pagar deudas del sistema de la salud y sentencias judiciales sin afectar el gasto y por lo tanto el déficit fiscal, al deteriorar la confianza sobre los datos y prácticas del Gobierno, traería implicaciones adversas sobre la economía difíciles de corregir más adelante. Las dudas sobre el compromiso del Gobierno para reducir el déficit fiscal afectarían la inversión extranjera en el país, encarecerían la tasa de interés de la deuda colombiana y podrían llevar a devaluar, aún más, el peso colombiano.

### 3.2 Anotaciones acerca de los Ingresos

A lo largo del debate presupuestal, se han hecho varios cuestionamientos sobre el equilibrio que presentan las cifras presentadas por el Gobierno, especialmente aquellas que reflejan las fuentes de financiación para el presupuesto.

En primer lugar, hay que señalar que la estructura de financiación propuesta por el gobierno comprende los siguientes rubros:

Tabla 3. Estructura de financiación del Presupuesto General de la Nación 2020

	Concepto	2019	%	2020	%
	<b>Ingresos Presupuestales de la Nación</b>	<b>\$ 229.817.588.608.569</b>		<b>\$ 254.397.965.879.726</b>	
1	<i>Ingresos Corrientes de la Nación</i>	<i>\$ 144.774.580.000.000</i>	<i>63%</i>	<i>\$ 159.366.960.000.000</i>	<i>62,6%</i>
2	<i>Recursos de Capital de la Nación</i>	<i>\$ 71.881.934.449.246</i>	<i>31%</i>	<i>\$ 81.284.014.269.629</i>	<i>32,0%</i>
5	<i>Contribuciones Parafiscales de la Nación</i>	<i>\$ 2.085.384.000.000</i>	<i>1%</i>	<i>\$ 2.246.823.131.586</i>	<i>0,9%</i>
6	<i>Fondos Especiales de la Nación</i>	<i>\$ 11.075.690.159.323</i>	<i>5%</i>	<i>\$ 11.500.168.478.511</i>	<i>4,5%</i>

Fuente: Propuesta PGN 2020 -MinHacienda

ingresos petroleros las utilidades de Ecopetrol, los activos financieros del Gobierno en dólares que harían más que compensar el aumento en el costo de la deuda externa. Sin embargo, el sustento detrás de estas cifras no se ha hecho público.

El aspecto más relevante de este presupuesto es que en comparación al que se aprobó para 2019 se evidencia una leve reducción de los ingresos corrientes de la Nación, los cuáles pasan de representar el 63% de la financiación al 62,6%. Esto se explica por una sustitución en el financiamiento vía recursos de capital, los cuales crecen en un punto porcentual (31% al 32%).

*Tabla 4. Composición de los Ingresos Tributarios 2019-2020\**

Concepto	2019	Participación	2020	Participación
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>\$ 143.465.298.000.000</b>		<b>\$ 158.523.097.000.000</b>	
<i>Impuestos Directos</i>	<i>\$ 64.670.077.000.000</i>	45,1%	<i>\$ 70.633.341.000.000</i>	44,6%
<i>Impuestos Indirectos</i>	<i>\$ 78.795.221.000.000</i>	54,9%	<i>\$ 87.889.756.000.000</i>	55,4%

Fuente: Propuesta PGN 2020 –MinHacienda

La parte sustancial de la reducción de los ingresos corrientes de la Nación está explicada por menores crecimientos del recaudo en el impuesto de renta, los cuales pasan de representar el 45,1% del total de los ingresos tributarios a un 44,6%, lo cual es resultado de las disposiciones establecidas en la Ley de Financiación aprobada en 2018 y cuyos efectos serán claramente visibles en 2020.

#### *Los recursos de Capital en el presupuesto 2020: privatización e incertidumbre*

Eso indica que las consecuencias de la Ley de financiamiento en el mediano y largo plazo, que implican menores aportes al financiamiento del presupuesto de la Nación, por cuenta del Impuesto de Renta y Complementarios, se manifiesta en mayores demandas de financiación por otras fuentes, especialmente por la vía de los ingresos provenientes de las rentas de capital.

Tabla 5. Composición de los Ingresos de Capital, Presupuesto General de la Nación comparativo 2019 vs 2020

CONCEPTO	2019	%	2020	%
Disposición de Activos	\$ 2.500.000.000.000	2,94%	\$ 8.500.000.000.000	10,00%
Excedentes Financieros	\$ 8.700.307.396.661	10,23%	\$ 4.934.382.198.937	5,80%
Dividendos y Utilidades por Otras Inversiones de Capital	\$ -	0,00%	\$ 6.506.638.080.360	7,65%
Rendimientos Financieros	\$ 2.763.936.312.227	3,25%	\$ 2.031.777.566.669	2,39%
Recursos de Crédito Externo	\$ 16.506.288.870.319	19,41%	\$ 10.482.381.186.828	12,33%
Recursos de Crédito Interno	\$ 48.940.000.000.000	57,55%	\$ 37.106.000.000.000	43,63%
Transferencias de Capital	\$ 8.623.700.822	0,01%	\$ -	-100,00%
Recuperación de Cartera - Préstamos	\$ 234.726.963.499	0,28%	\$ 268.222.433.331	0,32%
Recursos de Balance	\$ -	0,00%	\$ 3.209.781.664.080	3,77%
Reintegros y otros recursos no Apropriados	\$ 1.818.661.346.192	2,14%	\$ 511.000.000.000	0,60%
Otros Recursos de Capital	\$ 3.565.845.687.480	4,19%	\$ 7.733.831.139.424	9,09%

Fuente: Propuesta PGN 2020 -MinHacienda

Al analizar la composición de los ingresos de capital de manera comparativa en la estructura de los presupuestos 2019 – 2020, es claro que el mayor crecimiento de las partidas está explicado por la disposición de activos, pues mientras para 2019 representaban el 2,94% del total de los recursos de capital, para el 2020 representa el 10% del total de dichos ingresos, es decir en términos nominales, implican un crecimiento del 264% en dicha partida.

La disposición o enajenación de activos, a pesar de la importancia que tiene para el cierre financiero del presupuesto 2020, no presenta mayores detalles sobre su implementación. El Mensaje Presidencial apenas proporciona detalles muy vagos en el apartado “Plan de Enajenación de Activos”, el cual básicamente indica que a partir de 2021 se reducirá la proporción de ingresos derivados de privatizaciones como porcentaje del PIB, pero no se establecen los montos estimados derivados de cada proceso en particular, así como los cronogramas o prioridades de empresas que se proponen vender.

De igual manera, en el Anexo al Mensaje Presidencial se evita hacer cualquier comentario alrededor de este tema y en los otros documentos que acompañan la propuesta presupuestal, incluyendo las presentaciones del Ministerio de Hacienda ante las comisiones económicas (realizadas en el recinto del Congreso), no se hace mención en detalle de la utilización de estos recursos.



Tabla 6. Composición del portafolio de activos en poder de la Nación. 2019

Ítem	Valor estimado (billones de pesos)	Participación%
ECOPETROL	96,23	85,4%
ISA	7,96	7,06%
Generadora y Comercializadora de energía del CARIBE	1,14	1,06%
Resto	7,3	6,48%
<b>Total</b>	<b>112,63</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia basada en Plan de Enajenación Global 2019- Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos.

Aunque en marzo de 2019 se presentó a las comisiones económicas de Cámara el Plan de Enajenación Global 2019, en el cual se detallan los activos en posesión de las diferentes entidades del nivel central de gobierno, se describe la participación y se entrega información sobre la valoración preliminar de los mismos; no existe un lineamiento que permita identificar la priorización de la venta de activos, los cronogramas y las estrategias de colocación de dichos activos en el mercado.

La tabla 4 indica que dentro de la financiación del presupuesto 2020 se deberá incluir una parte de la participación del Gobierno nacional en activos estratégicos como ISA o ECOPETROL, pues estos son los únicos que realmente tienen un valor macroeconómico significativo y que facilitarían los procesos de financiación a través de la enajenación o disposición de activos por 8,5 billones que propone el gobierno.

Esto en la medida en que desprenderse de una serie de pequeñas inversiones es administrativamente mucho más complejo y en todo caso no se alcanzarían los recursos

necesarios propuestos en el presupuesto, pues estas pequeñas inversiones apenas suman 7,3 billones de pesos, es decir, 1,2 billones de pesos menos que la meta de financiación.

Ahora bien, si la intención es privatizar parte de las inversiones del gobierno nacional en ISA o ECOPETROL, es claro que a estas alturas debería existir claridad sobre el proceso, o al menos la existencia de un cronograma certero sobre la venta. Sin embargo, esto solamente se ha adelantado en el caso de ISA con la contratación de asesores para adelantar la valoración del activo en el mercado.

*Tabla 7. Valoraciones de ISA estimadas, comparación ANIF VS CIVAP*

<b>Fuente</b>	<b>Valor estimado de venta (billones de pesos)</b>
Comisión Intersectorial para la Valoración de Activos Públicos	7,9
ANIF <sup>3</sup>	6,6

Fuente: Elaboración propia, basado en información CIVAP y ANIF (2019)<sup>1</sup>

Aunque la valoración de ISA, contenida en el documento presentado a las comisiones económicas de Cámara por parte de la CIVAP, dista enormemente de los valores que analistas financieros proponen para la participación del gobierno en la empresa (en 1,3 billones de pesos aproximadamente), la preocupación radica no tanto en el valor final, sino en el uso que el gobierno planea darle a los recursos por privatización.

En el presupuesto 2020 no se contempla claramente el uso de la enajenación de activos. Entidades como ANIF manifiestan sus temores por el uso de estos recursos para financiar el gasto corriente (por encima de la línea) y ya otros analistas a nivel local como Guillermo Perry y Salomón Kalmanovitz<sup>4</sup>(ex codirector del Banco de la República) así como a nivel

<sup>3</sup> El Plan -B fiscal de la administración Duque ¿Las privatizaciones? Documento disponible en <http://www.anif.co/sites/default/files/1456.pdf>

<sup>4</sup> Marrullerías. Documento disponible en <https://www.elespectador.com/opinion/marrullerias-columna-873254>

internacional (el mismo Bloomberg publicó un artículo sobre el tema<sup>5</sup>), han señalado la gravedad e inconveniencia de usar trampas contables para hacer aparecer los ingresos no corrientes que se percibirán por la venta de activos, como ingresos corrientes que podrían emplearse para financiar gastos de funcionamiento.

Un aspecto más preocupante aún, es que los procesos de enajenación planteados se dan en empresas que constituyen activos estratégicos de la Nación: tanto ECOPETROL como ISA constituyen empresas que regulan sectores importantes de la economía nacional, y que particularmente en el caso de ISA constituye un monopolio natural que dependiendo el proceso de enajenación podría funcionar como un enorme monopolio privado (téngase en cuenta que EPM tiene apenas el 10% de las acciones de la empresas).

Así, surgen serias dudas sobre la conveniencia de la privatización, los tiempos para lograrla, y los recursos que podría obtener el gobierno del plan. Ello debido a que la administración del gobierno Duque no ha sido clara ni explícita alrededor de este tema.

Finalmente, el origen de los recursos contenidos dentro del rubro “otros recursos de capital” por 7,7 billones de pesos tampoco es claro. Según el Ministerio de Hacienda, dentro de esta categoría se encuentran *“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”* (página 30 Anexo al Mensaje Presidencial). De lo anterior se deduce que en este momento hacen falta 7,7 billones de pesos para cubrir los gastos presupuestados en este proyecto de ley.

### **Financiarse con fuentes seguras**

Debido a lo expuesto anteriormente, en esta ponencia se propone un cambio en las fuentes de financiamiento, acudiendo al recaudo por medio de fuentes más estables y seguras. Esto se logra principalmente por medio de la sanción de una nueva ley de financiamiento que proponga cambios importantes en la estructura de financiación del impuesto de renta, y especialmente se concentre en la reducción de los beneficios tributarios que se otorgan sin ningún control a algunos contribuyentes del impuesto de renta.

---

<sup>5</sup> Colombia accused of accounting shenanigans to hit deficit goals. Documento disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-25/colombia-accused-of-accounting-shenanigans-to-hit-deficit-goals>

Es claro que esta reforma debe realizarse en los primeros meses de 2020, con el fin de que sus medidas puedan aplicar para el recaudo tributario. Entre los puntos fundamentales que los ponentes sugerimos para el desarrollo de dicha ley de financiamiento se encuentran:

- Eliminación de los beneficios tributarios en el impuesto de renta, haciendo énfasis en aquellos que tienen un bajo impacto en términos de costo beneficio, o que no están atados a un programa u objetivo claro de política pública. El gobierno deberá evaluar la priorización de dichos beneficios, puesto que para el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 los gastos tributarios en 2018 ascendieron a la escalofriante cifra de \$87,19 billones de pesos, con un costo fiscal de \$12,46 billones de pesos (1,3% del PIB) es decir, casi más de la mitad del déficit fiscal del gobierno nacional estimado para 2020.
- Estas se concentran de manera importante en las personas jurídicas del impuesto de renta: para 2018 el gasto tributario ascendió a \$11,82 billones, con un costo efectivo en el recaudo de \$4,7 billones de pesos, es decir, casi la mitad de lo que el gobierno plantea recibir por enajenación de activos.
- Consideramos entonces, que la sustitución de la fuente de financiamiento permite al Gobierno nacional y en general a la gestión de las finanzas públicas:
  - o Estructurar una política de financiamiento más eficiente, que reduzca radicalmente las fuentes de desperdicio de recursos, y la ineficiencia en el uso de beneficios tributarios que se han concedido de manera irracional durante décadas a diferentes sectores económicos.
  - o Mejorar la equidad del sistema tributario, haciendo énfasis en cobrar impuestos en aquellos sectores económicos y sociales que efectivamente tienen la capacidad para hacerlo y que actualmente son tratado de forma “benevolente”, especialmente en el impuesto a la renta y complementarios.
  - o Garantizar estabilidad en el recaudo de ingresos, sin necesidad de recurrir a métodos contables poco ortodoxos, que pongan en riesgo la confiabilidad en la gestión de las finanzas públicas del país, y obviamente la calificación del riesgo de los instrumentos de deuda del gobierno nacional, por parte de agencias de calificación e instituciones multilaterales.

### 3.3 Apuntes acerca de los Egresos

En lo que respecta a los gastos presentados en el proyecto de presupuesto del 2020, hacemos los siguientes comentarios:

- El valor que toma el gobierno para comparar las variaciones entre el 2019 y 2020 lleva a que en apariencia se presenten grandes incrementos en las partidas presupuestales. El gobierno está tomando para el año 2019 un valor de 249 billones, inferior al realmente aprobado 259 billones. Lo anterior se explica por la incapacidad de la ley de financiamiento de recaudar lo estipulado y el aplazamiento que realizó el gobierno durante esta vigencia.
- Las partidas de ciencia y tecnología, ambiente, cultura, deportes y desarrollo rural son mínimas. En contraste con el pensamiento del gobierno, sostenemos que para transformar la sociedad y desarrollar la economía, estos sectores deben ser prioritarios. Si bien estas partidas - con la notable excepción del sector agropecuario - aumentaron con respecto al año anterior, su aumento no configura un punto de inflexión que permita entrar al país es un senda de transformación y mucho menos en la toma de decisiones acertadas cuando del ambiente se trata, pues hay que dejar sobre la mesa que es en la deficiencia de estudios científicos de nuestros recursos naturales, del suelo y de la biodiversidad, donde reposa el desorden en la toma de decisiones trascendentales que no atenten contra nuestro patrimonio natural, la salud de todos y la vida misma.
- Defensa: Los recursos para el sector de defensa no cesan de aumentar: se propone que para el próximo año estos sean superiores a 35 billones de pesos. Si bien entendemos que una parte importante de este monto se destina a gastos inflexibles, no se justifica que dicho presupuesto represente el tercer mayor gasto del gobierno después de la deuda y la educación.

Esto equivale a casi tres veces lo que se invierte en programas de inclusión social y reconciliación, como Familias en Acción, primera infancia del ICBF o atención a las víctimas. También equivale a 18 veces de lo que se invierte en el sector agropecuario, cincuenta de lo que se invierte en medio ambiente, cincuenta y dos veces de lo que se invierte en deporte y recreación y ochenta y siete veces de lo que se invierte en cultura.

- Educación: La inversión en educación, si bien representa el mayor rubro del gasto, después de la deuda, sigue siendo insuficiente para estándares internacionales. Según

la OCDE, el gasto por estudiante de primaria en Colombia es menor al de todos los miembros de la organización y menor también que el de los países latinoamericanos analizados, México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Mientras Colombia invierte US\$2.490 por estudiante de primaria, el promedio de la OCDE es US\$8.733. En educación secundaria y media, el gasto es de US\$3.060 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE es US\$10.106. Así las cosas, la promesa de equidad del presidente Duque, no se refleja al momento de asignar los recursos en el PGN.

Así mismo, es importante resaltar que, si bien el Gobierno honró su compromisos con los estudiantes frente al presupuesto a las Universidades Públicas, el mismo compromiso frente al presupuesto en Ciencia y Tecnología no fue incorporado en este presupuesto. En efecto, el Gobierno se había comprometido a asignar 300 mil millones de pesos para la ciencia y la tecnología con los estudiantes pero solo programó 78 mil millones de pesos.

En lo que concierne la política de primera infancia, los recursos asignados al ICBF son insuficientes para atender la niñez. Si se quiere recuperar el déficit de cobertura heredado del año pasado y compensar los aumentos en el IPC y en el salario mínimo, la política de primera infancia del ICBF necesitaría de incrementos significativos que permitan no solo cubrir los costos inflacionarios y de salario mínimo sino que también permitiera la construcción de nueva infraestructura.

La formación técnica y tecnológica, en cabeza del SENA, también requiere recursos adicionales que están por el orden de los 600 mil millones de pesos. Recursos que según los cálculos realizados por la institución, sus sindicatos y la comisión accidental creada en la comisión cuarta de senado están siendo dejados de girar por el Ministerio de Hacienda. Estos recursos son de vital importancia no solo para ampliar la cobertura de educación sino también para poder continuar con los programas de bilingüismo, investigación, los programas orientados al sector rural.

- Investigación y Desarrollo: De igual manera, de acuerdo con informes del Banco Mundial, mientras los países de América Latina y el Caribe invierten en investigación y desarrollo el 0.8% de su PIB, Colombia invierte el 0.2%; Brasil más del 1%; Corea, un país que hasta hace poco tenía el mismo nivel de ingresos que el nuestro, el 4,5%.
- Ambiente: Hoy nuestra riqueza medio ambiental, de la que se enorgullece el país, está en situación crítica, en gran medida por la falta de acciones del Gobierno. Los recursos destinados al ambiente deben dejar de verse como costos. Invertir en la preservación de las áreas protegidas, los ecosistemas estratégicos, y las fuentes de agua, la calidad

del aire, la reducción de la erosión de las costas y la contaminación de los ríos, es condición necesaria para garantizar la sostenibilidad del país a largo plazo.

Los niveles de deforestación han alcanzado picos históricos que hoy hacen casi imposible cumplir con la meta de cero deforestación a 2030, a la cual se comprometió Colombia con la comunidad internacional.

Como lo evidenció la Corte Constitucional, los estragos causados por la minería ilegal son irreversibles, contaminación de las fuentes de agua y desvío de cauces, empobrecimiento y erosión de los suelos, con las consecuencias en la salud y en la economía de las poblaciones.

Finalmente, el presupuesto asignado a las acciones encaminadas a hacer uso y aprovechamiento de la biodiversidad de manera sostenible no corresponde con el discurso del Gobierno en esta materia que resume su política ambiental al lema “producir conservando, conservar produciendo”, sin que se destinen los recursos necesarios para volver este eslogan una realidad.

### **3.4 Desfinanciación de la Paz**

A pesar de haberse suscrito un Acuerdo de Paz con el Estado de obligatorio cumplimiento, una de las constantes en la administración Duque es el comportamiento tendiente a la baja ejecución del Plan Marco de Implementación, establecido en el Documento Conpes 3932.

Así pues, mientras que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, en su capítulo 6, menciona los componentes y fuentes de inversión para la Implementación del Acuerdo -así los cálculos presentados en este difieren con respecto al Plan Marco de implementación; el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 no hace mención alguna de recursos, ni propone una estrategia de seguimiento o monitoreo de la financiación de la Implementación del Acuerdo.

Es decir, en el panorama financiero de mediano plazo del gobierno no parece haber intenciones para financiar y ejecutar los recursos para la implementación de los compromisos pactados.

Prueba de ello, son las leyes que ha presentado el gobierno de Duque (Presupuesto general de la Nación 2019, Presupuesto Sistema General de Regalías bienio 2019-2020) en las cuales se confunden los recursos para la implementación de los acuerdos con aquellos gastos corrientes de la nación. Para el caso, los recursos que las entidades e instituciones deben

ejecutar en los programas y políticas ligadas al Acuerdo de Paz se están destinando a los programas misionales de las entidades.

El presupuesto general de la nación 2020 no es la excepción. El total de recursos destinados al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición tiene apenas un incremento del 17% respecto al presupuesto del año 2019. Mientras que en la JEP se evidencia una desfinanciación de por lo menos 6.000 millones de pesos necesarios para la Unidad de Investigación y Acusación (inversión) y se reduce su presupuesto de funcionamiento en 0,19%.

Con esta desfinanciación, no sólo la JEP sino la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos y la Comisión de la Verdad se ven gravemente afectados e incapacitados para el cumplimiento de una obra de tal magnitud como la que significa la superación del conflicto y su consecuente construcción de paz.

No es un detalle menor la falta recursos para la Unidad Nacional de Protección y la falta de claridad del presupuesto de la Subdirección Especial de dicha unidad, pues sin garantías de seguridad para las personas en proceso de reincorporación, difícilmente habrá garantías para el desarrollo del ejercicio político.

Tabla 8. Presupuesto Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

SECTOR SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	2019	2020 APROBADO EN 1er DEBATE	VARIACIÓN PRESUPUESTAL EN MONTO	VARIAC. PRESUP %
<b>PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION</b>	<b>258.997.305.209.927</b>	<b>271.712.994.711.741</b>	<b>12.715.689.501.814</b>	<b>4,91</b>
<b>JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ</b>	<b>\$ 292.465.828.023</b>	<b>\$ 316.850.695.183</b>	<b>\$ 24.384.867.160</b>	<b>8,34</b>
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 202.107.623.109	\$ 201.713.900.000	\$ -393.723.109	-0,19
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 90.358.204.914	\$ 115.136.795.183	\$ 24.778.590.269	27,42
JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ	\$ 70.107.875.063	\$ 97.305.070.610	\$ 27.197.195.547	38,79
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	\$ 20.250.329.851	\$ 17.831.724.573	\$ -2.418.605.278	-11,94
<b>COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN</b>	<b>\$ 81.480.700.000</b>	<b>\$ 95.824.809.346</b>	<b>\$ 14.344.109.346</b>	<b>17,60</b>
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 49.360.700.000	\$ 60.557.900.000	\$ 11.197.200.000	22,68
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 32.120.000.000	\$ 35.266.909.346	\$ 3.146.909.346	9,80
ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN	\$ 32.120.000.000	\$ 35.266.909.346	\$ 3.146.909.346	9,80
<b>UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO - UBDP</b>	<b>\$ 81.661.148.000</b>	<b>\$ 120.051.665.888</b>	<b>\$ 38.390.517.888</b>	<b>47,01</b>
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 33.332.400.000	\$ 68.094.500.000	\$ 34.762.100.000	104,29
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 48.328.748.000	\$ 51.957.165.888	\$ 3.628.417.888	7,51
BÚSQUEDA HUMANITARIA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.	\$ 41.526.124.475	\$ 36.957.165.888	\$ -4.568.958.587	-11,00
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	\$ 6.802.623.525	\$ 15.000.000.000	\$ 8.197.376.475	120,50
<b>SECTOR SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN</b>	<b>\$ 455.607.676.023</b>	<b>\$ 532.727.170.417</b>	<b>\$ 77.119.494.394</b>	<b>16,93</b>

Fuente: Pliego ponencia aprobado en primer debate. Presupuesto General de la Nación 2020.

Se reduce el presupuesto de las principales entidades encargadas de llevar a cabo la transformación de los territorios más afectados por el conflicto. Según el proyecto de presupuesto 2020, la Agencia Nacional de Tierras sufriría una reducción del 19%; la Agencia



para el Desarrollo Rural del 13%, afectando principalmente la inversión en infraestructura productiva y comercialización; la Agencia de Renovación Territorial del 10%, afectando principalmente la inversión en la renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado; y la Agencia para la Reincorporación y Normalización del 7%, afectando principalmente su funcionamiento. Presupuestos que no sufrieron ninguna variación entre el proyecto presentado y la ponencia mayoritaria aprobada en primer debate.

Tabla 9. Presupuesto de Agencias para la implementación del Acuerdo

PRESUPUESTO DE AGENCIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO	2019	2020 APROBADO EN 1er DEBATE	VARIACIÓN PRESUPUESTAL EN MONTO	VARIAC. PRESUP %
<b>AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN</b>	\$ 139.591.759.282	\$ 130.196.069.697	-\$ 9.395.689.585	-6,73
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 138.267.249.585	\$ 128.871.560.000	-\$ 9.395.689.585	-6,80
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 1.324.509.697	\$ 1.324.509.697	\$ -	0,00
REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS DESDE EL SECTOR PRESIDENCIAL	\$ 1.324.509.697	\$ 1.324.509.697	\$ -	0,00
<b>AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT</b>	\$ 338.489.568.495	\$ 274.617.687.210	-\$ 63.871.881.285	-18,87
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 21.967.133.158	\$ 24.259.373.000	\$ 2.292.239.842	10,43
PRESUPUESTO DE LA DEUDA PÚBLICA	\$ 98.141.007	\$ 40.757.000	-\$ 57.384.007	-58,47
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 316.424.294.330	\$ 250.317.557.210	-\$ 66.106.737.120	-20,89
ORDENAMIENTO SOCIAL Y USO PRODUCTIVO DEL TERRITORIO RURAL	\$ 288.902.368.957	\$ 210.778.094.948	-\$ 78.124.274.009	-27,04
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	\$ 27.521.925.373	\$ 39.539.462.262	\$ 12.017.536.889	43,67
<b>AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR</b>	\$ 270.851.486.007	\$ 235.836.497.250	-\$ 35.014.988.757	-12,93
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 21.993.510.913	\$ 22.930.555.000	\$ 937.044.087	4,26
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 248.857.975.094	\$ 212.905.942.250	-\$ 35.952.032.844	-14,45
INCLUSIÓN PRODUCTIVA DE PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES	\$ 115.959.392.610	\$ 110.836.341.796	-\$ 5.123.050.814	-4,42
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA	\$ 19.508.324.302	\$ 16.762.296.717	-\$ 2.746.027.585	-14,08
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y COMERCIALIZACIÓN	\$ 99.796.099.066	\$ 69.370.156.918	-\$ 30.425.942.148	-30,49
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	\$ 135.941.591.16	\$ 15.937.146.819	\$ 2.342.987.703	17,24
<b>AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART</b>	\$ 114.067.197.934	\$ 102.247.715.860	-\$ 11.819.482.074	-10,36
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$ 47.472.083.624	\$ 50.723.000.000	\$ 3.250.916.376	6,85
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 66.595.114.310	\$ 51.524.715.860	-\$ 15.070.398.450	-22,63
RENOVACIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS ZONAS RURALES AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO	\$ 64.595.114.310	\$ 51.524.715.860	-\$ 13.070.398.450	-20,23
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	\$ 2.000.000.000	\$ -	-\$ 2.000.000.000	-100,00
<b>TOTAL AGENCIAS</b>	\$ 863.000.011.718	\$ 742.897.970.017	-\$ 120.102.041.701	-13,92

Fuente: Pliego ponencia aprobado en primer debate. Presupuesto General de la Nación 2020.

Dentro del listado de proyectos de inversión identificados con el Trazador “Construcción de Paz PGN 2020” se establecen algunos proyectos que deberían hacer parte del anexo de gasto social o especificarse en qué medida son parte de la construcción de paz, como por ejemplo las acciones de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, el programa ampliado de inmunizaciones, el acceso a educación superior o los programas de alimentación escolar, entre otros.

Es de suma importancia manifestar que no existe ninguna claridad sobre cuál es la priorización de los municipios PDET para la destinación de recursos. El proyecto de presupuesto incluyó un anexo que se denomina “Anexo 2. Listado de proyectos de inversión identificados con el Trazador “Construcción de Paz” asociados a PDET” donde se hace un listado por institución que no da cuenta de los compromisos del Gobierno respecto los territorios más afectados por el conflicto. Es necesario que se muestren las cifras por municipio PDET.

Adicional a estos rubros, en el proyecto de ley de presupuesto 2020 presentado por el gobierno se incluyó el anexo de paz, en su mayoría con gastos de funcionamiento, y algunos de inversión. Estos gastos obedecen a los requerimientos de las instituciones para cumplir sus objetivos misionales, sin que se pueda evidenciar su conexión directa con la construcción de paz. Ello implica un esfuerzo mínimo en la ejecución de las políticas y programas pactados en cada uno de los puntos que componen el Acuerdo de Paz. De manera que se difumina la financiación del acuerdo con la financiación de gasto social simulando una implementación de los acuerdos.

De acuerdo al Plan Marco de Implementación, el total de recursos destinados a la financiación del Acuerdo de paz corresponde a \$129,6 billones de los cuales el 36,8% tienen como fuente el Sistema General de Participaciones, el 36% el Presupuesto General de la Nación, el 14% el Sistema General de Regalías, el 9% Cooperación Internacional, el 3,3% son recursos propios de las entidades territoriales y el 0,9% lo aporta el sector privado. En definitiva, entre el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participaciones se cubre el 72,8% de la financiación.

Por su parte, según el Plan Plurianual de Inversiones para la paz 2018-2022, durante este cuatrienio se destinarían \$37 billones. Sin embargo, el 65% (24,3 billones) corresponden a recursos del Presupuesto General y del Sistema General de Participaciones, mostrando nuevamente poco compromiso con las finanzas de la implementación. De estos \$37 billones, el PGN 2020 destina \$9,7 billones. El monto presentado en el proyecto de ley de presupuesto 2020 contiene \$4.695 millones provenientes del Sistema general de participaciones y \$5.096 millones como aportes propiamente dichos del presupuesto, mostrando un esfuerzo fiscal precario por parte del Gobierno nacional.

Otro componente importante para el análisis de la desfinanciación de la paz por parte del gobierno, son los cálculos que hace el componente FARC en CSIVI. A partir de los cuales, se calcula que los recursos para la implementación en 2020 deberían corresponder a \$29,2 billones y evidenciando una desfinanciación de alrededor de \$19,4 billones para el año 2020. Preocupa de sobre manera el avance en la asignación de recursos para el punto 1. Reforma Rural Integral y para el punto 2. Participación política, los cuales estarían en mayor riesgo de desfinanciación.

Con respecto al punto 1 del Acuerdo, ha indicado la Contraloría en su tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto (2019) que *“El 49% de los recursos dirigidos a la Reforma Rural Integral contribuyen a resultados intermedios y solo el 5% de los recursos aportan a resultados finales de la política”*.

## PROPOSICIÓN

Dese segundo debate al proyecto de ley número 077/2019 (Cámara) y 059/2019 (Senado):  
“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020”, que incluye las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones que acompaña a esta ponencia.

---

Senador Iván Marulanda

Partido Alianza Verde

---

Senadora Aída Avella

Lista Decentes Unión Patriótica

---

Senador Gustavo Bolívar

Lista Decentes

---

Senador Israel Zuñiga

Partido FARC