



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
C O L O M B I A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

El ajuste fiscal de 2015

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

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

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

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

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

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el sector Social

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

Carolina Montes Cortés
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

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

Floralba Padrón Pardo
Contralora Delegada para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Claudia Patricia Díaz Baquero
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Yanira Villamil Suzunaga
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Martha Juliana Martínez Bermeo
Directora Oficina Jurídica

Tania Violeta Vargas Luna
Directora Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Relaciones Internacionales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Sara Moreno Nova
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas Abad
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruiz Castro
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Jaime Andrés Gnecco Daza
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación



••• **REPÚBLICA DE COLOMBIA**
Contraloría General de la República

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Dirección y coordinación del informe:

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Director de Cuentas y Estadísticas Fiscales (e)

Asesoría especial:
Antonio Hernández Gamarra

Participaron en la elaboración del informe:

Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Martha Yanira Castañeda Sanabria
Fernando González Aguilar
Luz Teresa Nieves González

Apoyo en Estadísticas Fiscales:
Julio Armando González Palacios
Fernando González Aguilar
Delegadas Sectoriales

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Rossana Payares Altamiranda

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contraloría General de la República
Carrera 9 No 12C -10
PBX: (57) 1 - 647 7000
Bogotá D.C., Colombia
Julio de 2015
www.contraloria.gov.co

Contenido

Presentación General.....	7
Introducción.....	11
1. Los supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2015.....	13
2. Programación General del Presupuesto en 2015.....	19
2.1 Los ingresos.....	19
2.2 Los gastos.....	21
3. Ejecución de Presupuesto en 2015.....	25
3.1 Ejecución de Ingresos.....	25
3.2. Ejecución de Gastos.....	35
3.3. Vigencias Futuras.....	60
3.4. Las Pérdidas de Apropiación y eficacia en la ejecución del gasto.....	64
3.5. Balance presupuestal.....	71
4. Cuenta del Tesoro	75
4.1. El comportamiento de la Tesorería en 2015.....	75
5. Hallazgos presupuestales.....	84
6. Opinión.....	95
6. Anexos.....	97

Presentación general (Resumen ejecutivo)

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional de los artículos 268 y 354, y los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, concordantes con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992, presenta a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2015, que incluye la revisión de la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de los resultados de la gestión del Tesoro Nacional, como parte integral del análisis que sobre las finanzas públicas hace la entidad a través de los informes de Deuda, Certificación de las Finanzas Públicas y Auditoría al Balance.

El Presupuesto General de la Nación es más que la estimación de los ingresos y los gastos que realizará el Gobierno Nacional durante un determinado año fiscal, ya que es la herramienta a través de la cual se financia la materialización de las políticas públicas y los objetivos estratégicos que se ha propuesto el Gobierno para atender las necesidades de los colombianos y promover el desarrollo económico y social del país. Mediante la programación del presupuesto se prioriza el gasto público y se estiman las fuentes que lo financiarán, mientras que en la ejecución se hace el recaudo efectivo de los impuestos y se asume la contratación de los gastos.

El proceso de programación y ejecución del presupuesto 2015 se vio afectado por las fluctuaciones macroeconómicas externas y la incertidumbre en el desempeño de la economía nacional. Así, por ejemplo, los supuestos macroeconómicos del crecimiento, la inflación y la tasa de cambio que sustentaron la programación de los ingresos fueron difíciles de predecir en el marco de la caída de los precios del petróleo, los cambios de las tasas de interés nacionales e internacionales y el fenómeno de “El Niño”. La caída de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, redujo los ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera, mientras que la devaluación del peso aumentó los gastos del servicio de la deuda externa y el fenómeno de “El Niño” presionó la inflación que aumentó los costos de los bienes que el Gobierno debe adquirir para producir bienes y servicios públicos.

Adicional a las adversas condiciones económicas, la programación presupuestal se enfrentó a gastos inflexibles de difícil recorte como son de personal, las pensiones, las vigencias futuras y las transferencias. Inflexibilidades que ascienden a 84,7% del presupuesto, limitando la priorización del gasto público y una mejor planeación de la inversión nacional. Muestra de estas restricciones es que el proyecto de ley de presupuesto de 2015 se presentó al Congreso con un estimado de ingresos por \$203,66 billones y con unos gastos por \$216,16 billones, con lo cual se generó un faltante por financiar de \$12,5 billones.

Con el objetivo de lograr el balance que se requiere entre ingresos y gastos para que el presupuesto sea aprobado por el Congreso, el Gobierno tramitó una reforma tributaria con vigencia hasta 2018. Reforma que aprobó el órgano legislativo mediante la Ley 1739 del 20 de diciembre, en la cual se estimó el recaudo por los \$12,5 billones faltante y recursos adicionales para 2016, 2017 y 2018. Se logró así la aprobación de un presupuesto para la vigencia 2015 de \$216,16 billones, que luego tuvo que ser recortado durante su ejecución ante la limitación para obtener todos los ingresos programados. Con esos ajustes el presupuesto de ingresos del PGN tuvo un aforo definitivo por \$207,59 billones.

Los ingresos corrientes de la Nación (ICN), que comprenden los impuestos directos e indirectos, registraron un recaudo total de \$102,73 billones de un presupuesto de ingresos estimado en \$110,59 billones. El menor recaudo efectivo de los ICN obedeció a la caída del impuesto de renta y complementarios, compesado, en parte, por el recaudo de la sobretasa del impuesto de Renta para Equidad (CREE). Un rubro que también estuvo por debajo de lo programado fue los recursos de capital, debido a la caída de la liquidación de utilidades de las empresas, especialmente de Ecopetrol.

En el gasto, dadas las dificultades económicas que originaron los menores ingresos, se decretó en noviembre de 2015 un recorte presupuestal por un monto de \$9,0 billones. El mayor recorte se hizo en transferencias corrientes para obligaciones pensionales a cargo de Colpensiones y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional; y en inversión en programas para divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano; mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura; administración, atención, control y organización institucional para la administración del Estado; y, estudios de pre-inversión.

El presupuesto de gastos ha mantenido en los últimos 5 años, una estructura donde los gastos de personal, los gastos generales, las transferencias, las pensiones y el servicio de la deuda representan alrededor del 72% de los gastos totales. De estos, la ejecución de los gastos de personal es una de las más altas, 95,9% para 2015, debido a que es el pago de la nómina. Las transferencias, por lo general, también registran una buena ejecución, 94.6%, dado que son los giros que el Gobierno Nacional hace a las entidades territoriales. Por su parte, el servicio de la deuda, como son compromisos de obligaciones contraídas registraron una ejecución de 98%. Ahora bien, por los bienes y servicios públicos que se proveen desde la inversión, se considera que es uno de los rubros más importantes para hacerle seguimiento en su ejecución, la cual alcanzó el 87.5% en 2015.

Acorde al recaudo y la ejecución de gasto, el resultado presupuestal en 2015, entendido como la diferencia entre los ingresos y los compromisos que se adquieren durante la vigencia, fue deficitario en \$32,15 billones debido a la reducción en los ingresos corrientes. Por su parte, el resultado de la Tesorería, definido como el flujo de la caja entre los ingresos recibidos y los pagos realmente efectuados, presentó en 2015 un déficit de \$25,5 billones, el cual se financió en gran parte con operaciones de crédito público y con préstamos al tesoro nacional de algunos fondos administrados por la tesorería como, por ejemplo, los \$6 billones del Sistema General de Regalías.

Los análisis contenidos en este informe de la Cuenta General de Presupuesto, sobre la programación y ejecución presupuestal; el manejo de la tesorería; el cumplimiento de los principios presupuestales; la fiabilidad de los sistemas de información; y los hallazgos presupuestales de las auditorías adelantadas por las contralorías delegadas sectoriales de la Contraloría General de la República, son los insumos para establecer la razonabilidad de la Cuenta del Presupuesto y el Tesoro, sobre la cual se rinde este informe.

En el proceso auditor del primer semestre de 2016 se evaluó la situación financiera y presupuestal de 96 entidades, de las cuales 59 hacen parte del PGN y cubren el 89% del mismo. Se evidenció que 34 entidades de las 59, reportaron inexactitudes en el manejo presupuestal, con hallazgos que ascienden a \$12,35 billones, estos representan el 5,9% del PGN definitivo. En la evaluación del cumplimiento de los principios presupuestales se encontró que hay problemas de anualidad ante la constitución de reservas que se vuelven reiterativas vigencia tras vigencia, como el caso del Fondo Adaptación.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En cuanto a la programación del presupuesto de ingresos, es importante que se estimen mejor las variables macroeconómicas para que estén más ajustadas a la realidad. Se sabe que las proyecciones son aproximaciones, pero también es cierto que los supuestos deben ser más razonables y no tan optimistas. Finalmente se hace necesario contar, urgentemente y sin dilaciones, con un sistema de información de ingresos único en el país que permita conocer a ciencia cierta el recaudo de impuestos. Lo anterior con el objetivo de mejorar la priorización del gasto público y, sobre todo, de aumentar la transparencia en las finanzas públicas y las políticas fiscales, pues como se muestra en este informe, la no concordancia de las fuentes de información, entre estas el Sistema de Información Financiera (SIIF), el sistema de la DIAN y la información de la Tesorería, dificultan los análisis.

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) presenta a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2015, en cumplimiento del mandato constitucional de los artículos 268 y 354 que atribuye a la Contraloría la función de llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal, reglamentada en los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, concordantes con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992.

Este informe examina la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional como parte integral del análisis sobre las finanzas públicas colombianas que hace la Contraloría a través de los informes de Deuda, Certificación de las Finanzas públicas y Auditoría al Balance.

En este documento, además de los requisitos formales que pide la Ley para rendir la cuenta del presupuesto, la Contraloría presenta, la complementariedad que se da en la cuenta del presupuesto y el manejo de la tesorería, que siendo dos ámbitos diferenciados, requieren analizarse integralmente.

En el primer capítulo, se discuten los principios fundamentales de la programación presupuestal y los supuestos macroeconómicos implícitos en ello; en el segundo, se analiza la programación y ejecución presupuestal; el capítulo tercero, presenta la ejecución del presupuesto con el detalle exigido en el artículo 39 de la Ley 42 de 1993, que incluye la determinación del balance presupuestal y su financiamiento; en el cuarto capítulo, se desarrolla el análisis de los flujos a través de la gestión de la tesorería en la vigencia de 2015; y finalmente en el capítulo quinto, se registran en forma consolidada, los principales hallazgos presupuestales del proceso auditor micro, tipificando los principales errores y omisiones presupuestales realizados por las entidades.

Como conclusión del informe y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, se registra la opinión de la Contraloría General de la República, sobre la razonabilidad de la cuenta del presupuesto, fundamentada en el cumplimiento de los principios presupuestales, la consistencia de las cifras presupuestales (ingresos y gastos) y de la tesorería;

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

además del análisis de los hallazgos presupuestales más representativos de las auditorías realizadas por las Contralorías Delegadas Sectoriales de la CGR a una muestra de 59 de 96 entidades que hacen parte del PGN.

Capítulo I

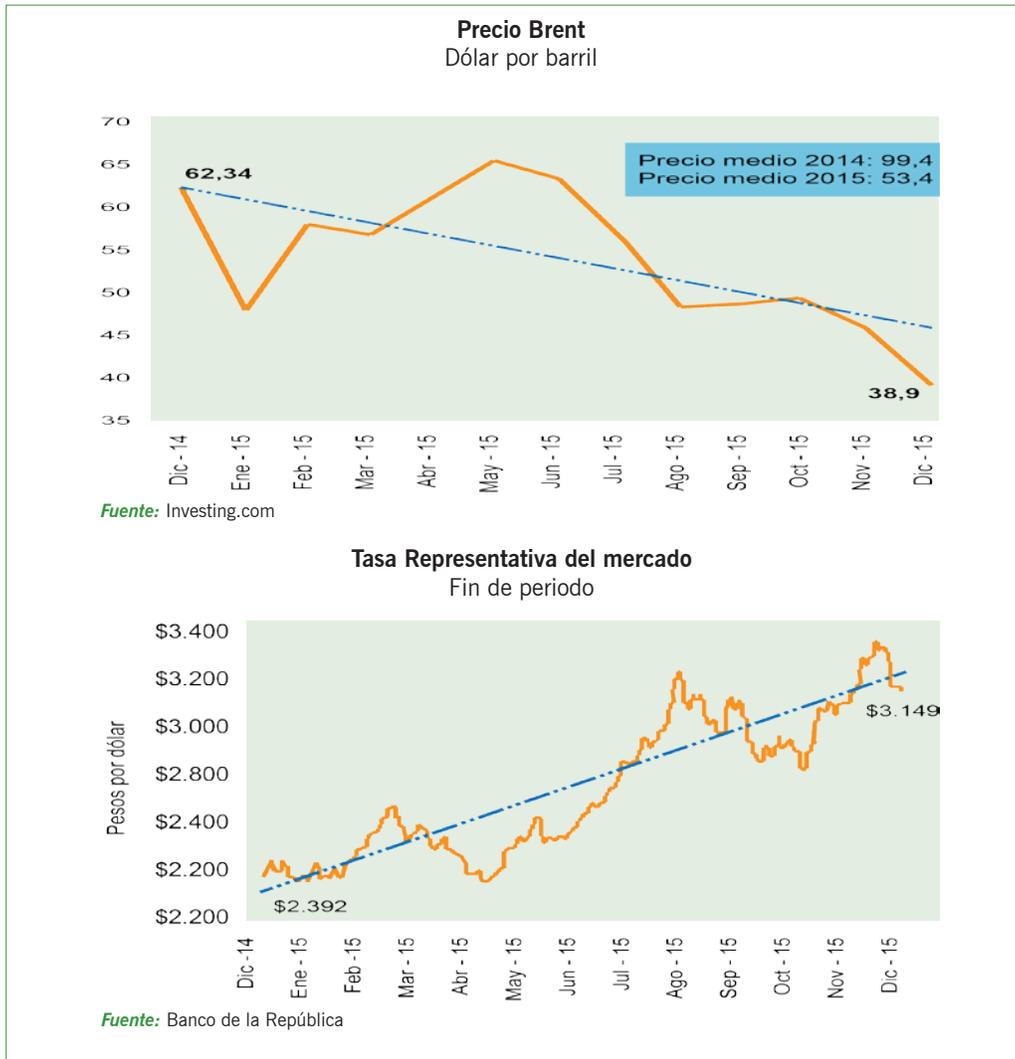
Los supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2015

El análisis detallado de los agregados macroeconómicos y sus efectos en las finanzas públicas, se encuentra consignado en los informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que realiza la Contraloría General de la República, por ello en este apartado solo se presentan los cambios de aquellas variables que sustentaron la proyección de los ingresos para la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) en la vigencia del año 2015.

Entre 2014 y 2015 las finanzas públicas colombianas se vieron afectadas por las fluctuaciones en el contexto externo a través del menor crecimiento económico mundial y reducción de términos de intercambio y la menor dinámica interna de la economía. El Gobierno Nacional a mediados de junio de 2014 proyectó su presupuesto teniendo en cuenta ciertos factores, que se profundizaron más de lo estimado, como el riesgo geopolítico y su relación con los precios del petróleo; y el riesgo de los mercados financieros que afectaron los fundamentales económicos como las tasas de interés y la tasa de cambio.

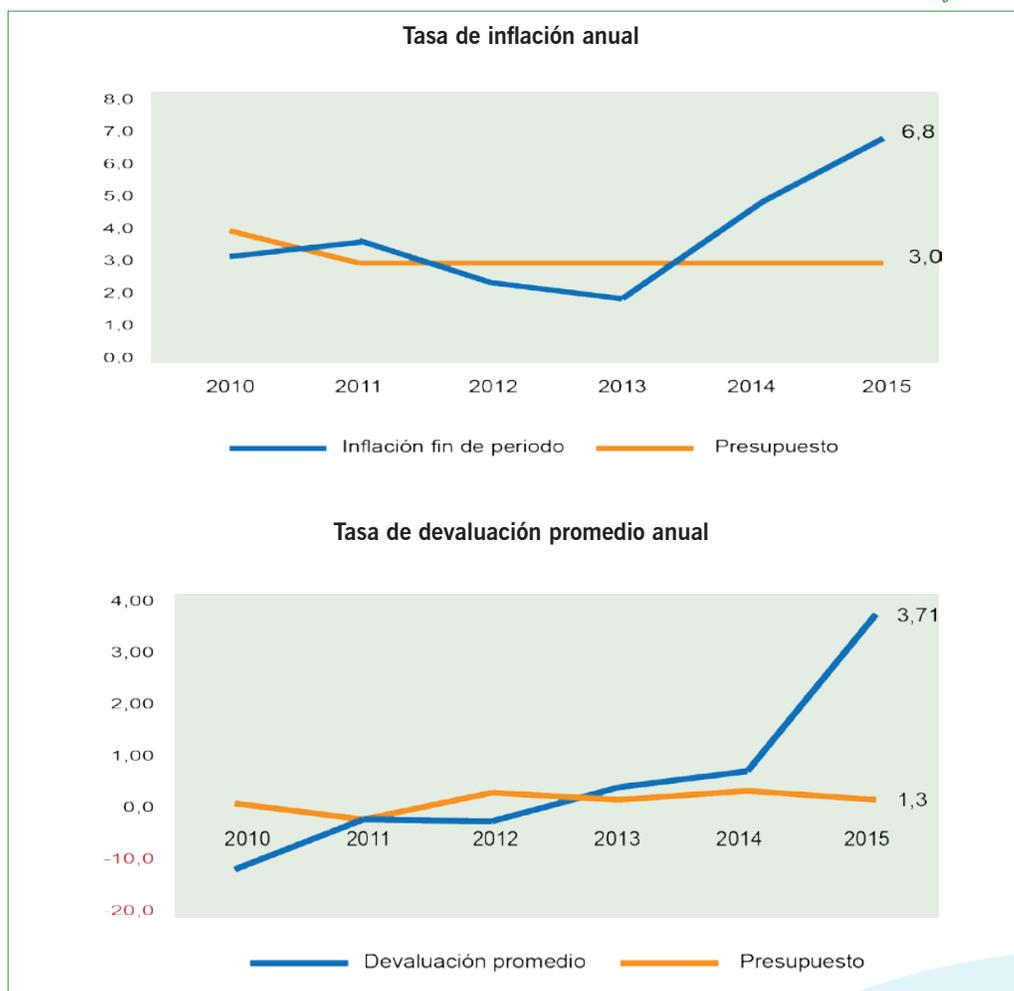
Durante 2015 se mantuvo la caída de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, esto impactó directamente los ingresos fiscales, en especial la renta petrolera y los ingresos por regalías de los gobiernos, nacional y territoriales. Este fenómeno económico también incidió sobre la tasa de cambio del país con la devaluación del peso colombiano que implicó mayores costos por dos vías: mayor servicio de la deuda externa y mayor costo de las importaciones. Esta última variable, aunada al fenómeno de “El Niño” contribuyó al incremento de la tasa de la inflación, en una economía que ante la revaluación había vivido de importaciones a bajo costo. Todo lo anterior, junto al menor crecimiento económico de 2015, coadyuvó al deterioro de las finanzas públicas del país (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1



En el difícil entorno macroeconómico, el Gobierno Nacional en coordinación con la autoridad monetaria, presentó los datos de las variables macroeconómicas que sustentaron las proyecciones del Presupuesto General de la Nación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), con una inflación de 3% anual y una tasa de cambio nominal que se devaluaría 1,3% a fin de período. Sin embargo, en el caso de la inflación se observaron elementos de oferta como el fenómeno de “El Niño” y el encarecimiento de las importaciones que causaron presión sobre los precios de algunos productos de la canasta familiar, y por tanto elevaron las perspectivas de inflación, de tal forma que este primer indicador fue superado ampliamente llegando al fin de 2015 a 6,8% (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2



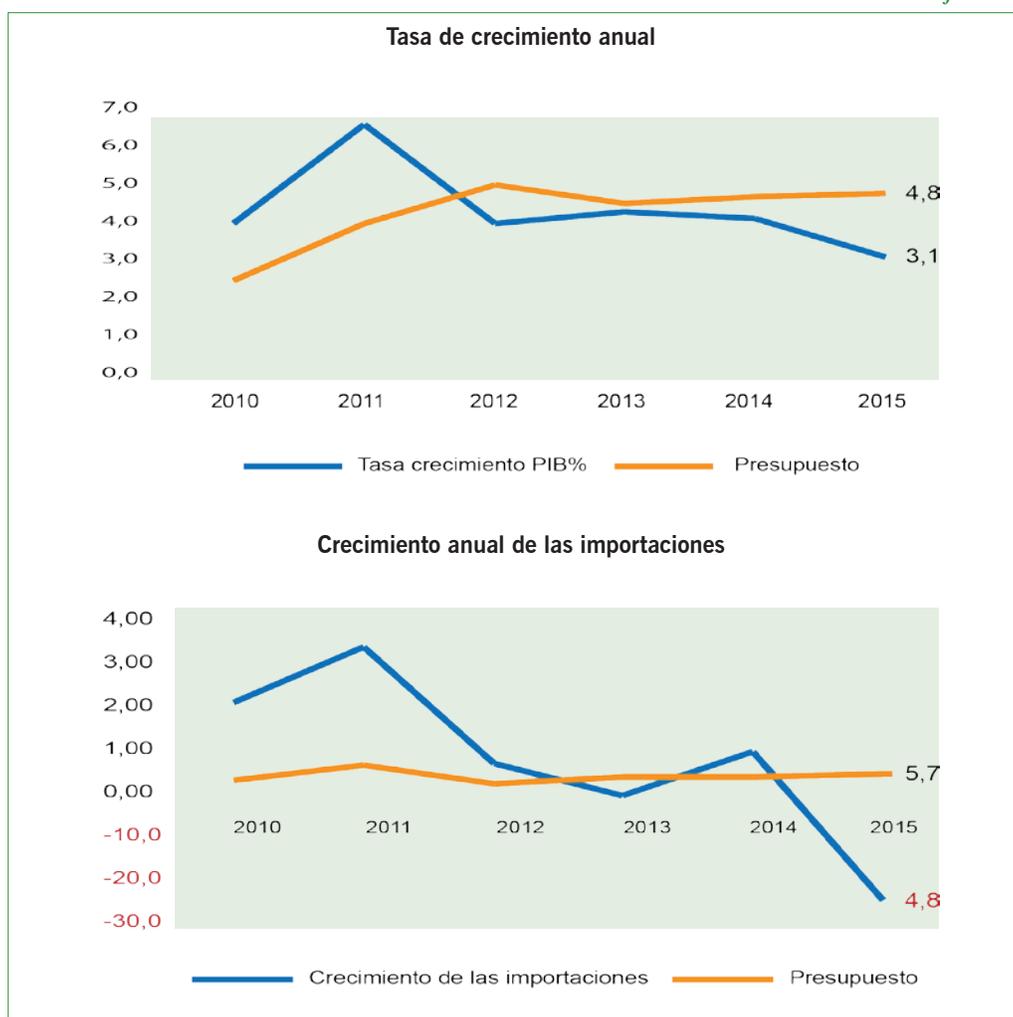
Fuente: Banco de la República

Por otra parte, el pronóstico sobre la tasa de cambio resultó inexacto pues el dato arrojado al cierre de 2015 alcanzó un promedio anual de 37,1%. Esta depreciación de la moneda nacional impactó la ejecución del presupuesto por el aumento de los pagos por el servicio de la deuda pública externa. Por tanto, la revisión de los datos muestra que cuatro importantes variables: precios del petróleo, crecimiento económico, inflación y tasa de cambio; resultaron difíciles de predecir en la determinación del ingreso y gasto presupuestal tanto para el Gobierno como para el Banco de la República dadas las vicisitudes y volatilidad del sector externo.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Con la proyección de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ocurrió algo similar, pues en los últimos cuatro años el incremento real estuvo por debajo de lo proyectado (Gráfico 1.3). En este sentido, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015 fue proyectado por el gobierno bajo un escenario macroeconómico, en el cual la economía crecería el 4,8% para 2015, según las metas planteadas por el Ministerio en el MFMP 2014. Sin embargo, los resultados observados fueron inferiores al obtenerse una tasa de 3,1% en 2015.

Gráfico 1.3



Fuente: Banco de la República

Frente a estos resultados en el transcurso de la vigencia las autoridades fiscales reprogramaron a la baja el crecimiento del PIB, junto la proyección de los precios del petróleo, y aumentaron las estimaciones de devaluación e inflación. La primera modificación se dio mediados de 2015 y finalmente se volvió a ajustar con el Plan Financiero de diciembre de 2015, en donde se previeron cambios en precio el petróleo al pasar de US\$98 en la primera programación a US\$43, la proyección del crecimiento pasó de 4,8% a 3,2% y la tasa de cambio promedio subió de \$1.956 a \$2,757 (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

Actualización principales supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2015

Variable	MFMP 2014	MFMP 2015	Plan Financiero 12/2015
PIB (Crecimiento Real %)	4,8	3,6	3,2
Inflación %	3,0	4,0	6,6
PIB Nominal (\$ Billones)	823,9	806,9	807,7
Tasa de Cambio Promedio anual	1.956,0	2.480,0	2.757,0
Exportaciones (Variación anual)		-13,7	-30,6
Importaciones (Variación anual)	5,7	-10,0	-15,1
Balance Cuenta Corriente	-3,5	-5,6	-6,5
Precio del Petroleo (Brent)		60,0	53,5
P. del Petroleo - Canasta Colombiana	98,0	48,0	43,0

Fuente: Proyectos de Presupuesto y MFMP

Dada las variaciones de los mercados externos y los cambios en el mercado interno, se dificultaron estimaciones precisas, lo cual llevó a los responsables de la política fiscal a ajustar las metas de las finanzas públicas. En el balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) se aumentó la estimación inicial del déficit del 1,3% al 2,4% del PIB entre el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2014 y el MFMP 2015; mientras que el Gobierno Nacional Central (GNC) el plan financiero ajustado pasó su meta de déficit del 2,4% al 3,0% del PIB.

En resumen, los supuestos macroeconómicos en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo de 2014 y 2015, que sustentaron las proyecciones del presupuesto general de la Nación, resultaron desfasados frente a los resultados obtenidos al cierre de la vigencia fiscal de 2015, de tal forma que las restricciones presupuestales afrontadas por el Gobierno Nacional provocaron la

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

toma de medidas urgentes como operaciones de canje de la deuda, recortes presupuestales y una revisión total de los supuestos macroeconómicos implícitos para ajustar buena parte de los datos proyectados con variables que quedaron subestimadas.

Capítulo II

Programación general del Presupuesto en 2015

2.1 Los ingresos

El presupuesto que el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso para la vigencia 2015 se encontraba desequilibrado entre ingresos y gastos. La programación se enfrentó a gastos inflexibles de difícil recorte como: la nómina, las pensiones, las vigencias futuras y las transferencias. Por su lado, los ingresos se veían afectados por las condiciones macroeconómicas y tributarias de ese momento. Es así como se proyectaron ingresos por \$203,66 billones y gastos por \$216,16 billones, con lo cual se generó un faltante por financiar de \$12,5 billones. Para lograr el balance, era entonces necesario tramitar ante el Congreso una reforma tributaria que aportara los recursos para completar el financiamiento, que de no haberse dado hubiera implicado un mayor recorte en el gasto.

Así, en el proceso de aprobación del presupuesto, en primera instancia, se aprobaron gastos por \$216,16 billones a través de la Ley 1737 del 12 diciembre de 2014 y en segunda instancia, el gobierno tramitó la reforma tributaria conocida como Ley de financiamiento, para atender el faltante de recursos. Esta última fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 1739 del 20 de diciembre, en la cual se estimaron recaudos por \$12,5 billones en 2015, \$12,9 billones en 2016, \$13,5 billones en 2017 y finalmente \$14,0 billones en 2018 (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1

Recaudo estimado de la reforma de la Ley 1739 de 2014
Cifras en billones de pesos de 2015

Recurso	2015	2016	2017	2018	Total
Impuesto a la Riqueza Empresas	6,0	6,0	6,0	6,0	24,0
Impuesto a la Riqueza Personas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8
Sobre tasa CREE (3%)	2,5	2,7	2,9	3,1	11,2
Impuesto GMF	3,4	3,6	3,9	4,2	15,1
Eliminación de devolución de 2 puntos de IVA	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8
Total anual	12,5	12,9	13,5	14,0	52,9

Fuente: Ley 1739 de 2014, Ministerio de Hacienda – DIAN

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Las principales reformas introducidas en la Ley de financiamiento fueron: i) mantener el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en cuatro por mil hasta el año 2018; ii) crear el Impuesto a la Riqueza en reemplazo del impuesto al Patrimonio; iii) establecer una sobretasa de 3% al CREE y iv) fijar un impuesto complementario a la riqueza para los contribuyentes que declaren sus activos omitidos tanto en Colombia como en el exterior, pagando una tarifa del 10%, 15%, y 20% de dichos activos, entre 2015 y 2017, respectivamente¹.

Con la expedición de la Ley de financiamiento, especialmente con el mandato del artículo 75, el Presupuesto General de la Nación (PGN) completó el equilibrio entre ingresos y gastos² haciendo una recomposición del presupuesto de ingresos, concentrado en el Ministerio de Hacienda – DIAN recaudadora, al incorporarse en sus cuentas presupuestales \$12,5 billones, de los cuales \$8,74 billones correspondieron a Impuestos Directos (Impuesto a la riqueza y CREE) y \$3,76 billones a los impuestos indirectos (cuatro por mil) (Cuadro 2.2.).

Cuadro 2.2

Ajuste en la programación de ingresos 2015 con la reforma tributaria
Presupuesto General de la Nación
Cifras en billones de pesos y porcentaje

Nombre del recurso	Aforo inicial	Créditos	Aforo ajustado
Presupuesto General de la Nación	203,66	12,50	216,16
Nación	190,81	12,50	203,31
Ingresos Corrientes de la Nación	103,09	12,50	115,59
Ingresos Tributarios	102,17	12,50	114,67
Impuestos Directos	47,04	8,74	55,77
Impuestos indirectos	55,13	3,76	58,89
Ingresos No Tributarios	0,92	-	0,92
Recursos de capital de la Nación	65,83	-	65,83
Rentas parafiscales	1,37	-	1,37
Fondos especiales	20,53	-	20,53
Establecimientos Públicos	12,84	-	12,84
Ingresos corrientes	7,80	-	7,80
Recursos de capital	2,65	-	2,65
Contribuciones parafiscales	2,40	-	2,40

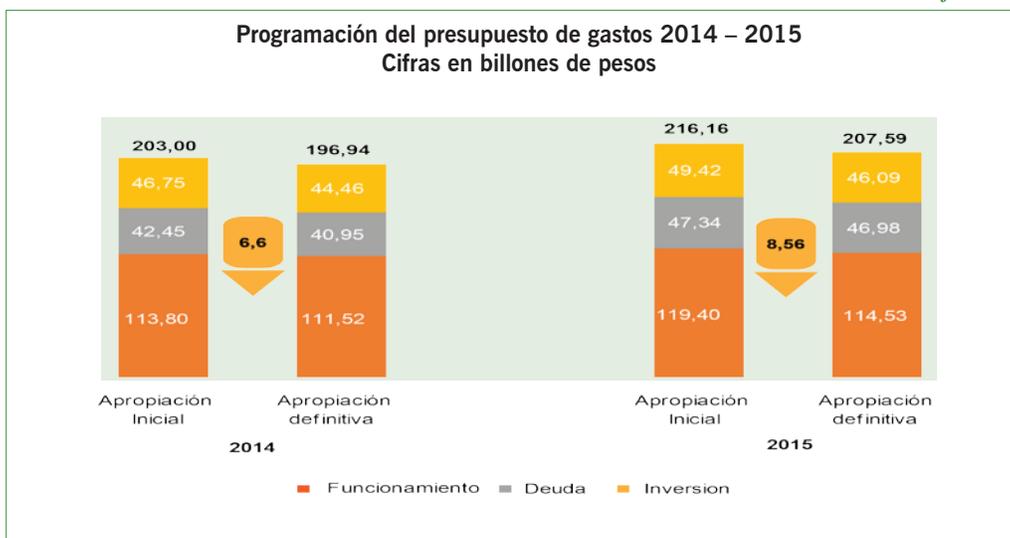
Fuente: SIIF, cálculos CGR

- 1 El impuesto a la riqueza deberá ser pagado por personas y empresas que tengan patrimonios líquidos superiores a \$1.000 millones. Es este esfuerzo fiscal recae en 52 mil personas naturales (1% de la población) y 32 mil empresas (9,0%). La sobretasa al CREE grava a cerca de 6 mil empresas (2,5%). La ley estableció la penalización en el evento de no declararlos y creo la comisión para analizar el régimen tributario de las entidades sin ánimo de lucro y proponer reformas al mismo para combatir la evasión.

1.2 Los gastos

La ley de apropiaciones aprobada por \$216,16 billones se programó con destino a funcionamiento \$121,08 billones (56%); servicio de la deuda \$48,9 billones (22,6%) e inversión \$46,18 billones (21,4%) (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1



Fuente: Banco de la República

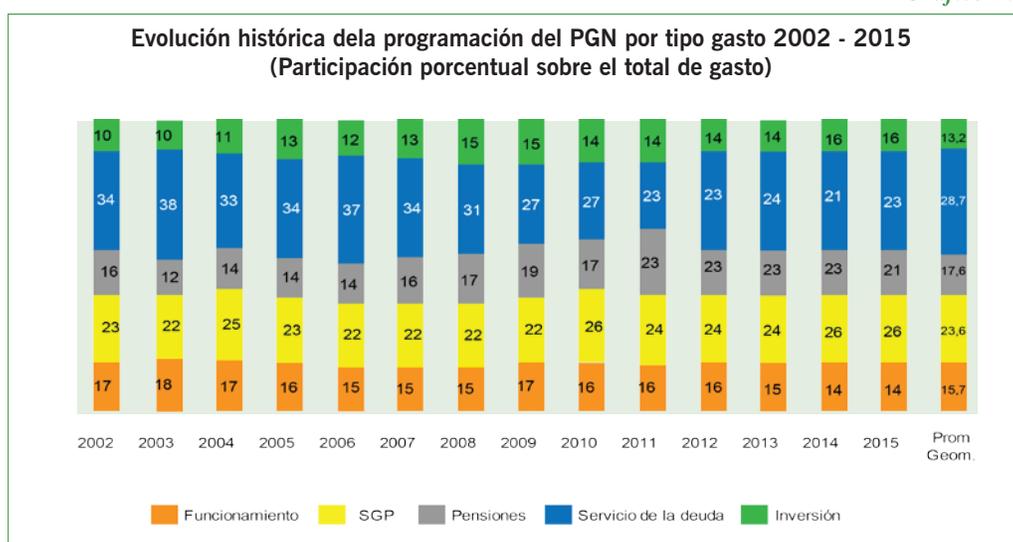
Dadas las restricciones legales en la programación del presupuesto de gastos, la variable de holgura es la inversión. Sin embargo, en esta se están generando restricciones como la constitución de vigencias futuras, de las cuales, la mayor parte se destina a la infraestructura. Del monto programado para inversión en la vigencia 2015, se encuentran comprometidos por vigencias futuras el 26,7% (\$12,3 billones); es decir que el 5,7% del total aprobado del PGN 2015, fue programado por el Confis en vigencias anteriores a 2015.

- 2 En cumplimiento de lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, los recaudos que se efectúen durante la vigencia fiscal comprendida entre el 1o. de enero al 31 de diciembre de 2015 con ocasión de la creación de las nuevas rentas o a la modificación de las existentes realizadas mediante la presente ley, por la suma de doce billones quinientos mil millones de pesos (\$12.500.000.000.000) moneda legal, se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital de dicha vigencia, con el objeto de equilibrar el presupuesto de ingresos con el de gastos.”

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

La evolución histórica de las rigideces presupuestales se refleja en el Gráfico 2.2, donde se muestra que el funcionamiento del gobierno pasó del 23% en 2002 a 26% en 2015, si a este se le adiciona el gasto del Sistema General de Participaciones y el pago de pensiones, el funcionamiento alcanza el 56% del presupuesto. Por su parte, el servicio de la Deuda disminuyó su participación al ubicarse en 2015 en el 23% (con un promedio a lo largo del período del 28,7%); de esta forma, sumados funcionamiento y servicio de la deuda, su participación en el presupuesto llegaría al 79%. Por último, dentro del rubro de inversión se encuentran las vigencias futuras que representan el 5,7% del PGN; con ello, la inflexibilidad del PGN llegaría al 84,7% (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2



Fuente: Banco de la República

El restante 15,3% del PGN se programa para atender los programas y proyectos que sustentan las políticas públicas del Gobierno Nacional y las contingencias naturales, y demás programas que por efecto de diferentes leyes implican subsidios que se presupuestan como inversión. Es el caso por ejemplo, de los subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario, los cuales fueron prorrogados mediante Ley y que según el artículo 76 de la Ley 1739 de 2014 serán cubiertos con los recursos de la adición presupuestal en ingresos, en este sentido el artículo estableció que:

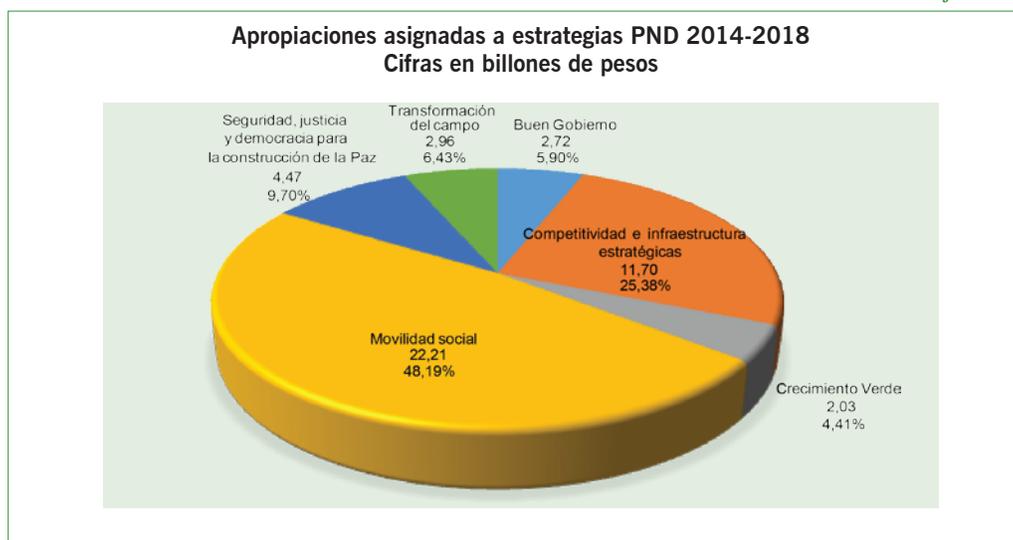
“Con los recursos provenientes de la presente ley, se financiarán, durante la vigencia fiscal de 2015, los subsidios de que trata el presente artículo, que fueron prorrogados por el artículo 3o. de la Ley 1117 de 2006, prorrogados a su vez por el artículo 1o. de la ley 1428 de 2010.

La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumidor; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio también podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales”.

En cuanto a lo programado en inversión para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” y su principal propósito construir una Colombia en paz, equitativa y educada, se plantearon cinco estrategias transversales y una estrategia envolvente. La estrategia de Movilidad social concentró el 48,19% de las apropiaciones, seguida por Competitividad e infraestructura con 25,38% (Gráfico 2.3). En movilidad social se atienden gastos de salud, educación y empleo, mientras que la competitividad financia inversión que apoya la productividad nacional.



Fuente: Banco de la República

En conclusión, la programación presupuestal en la vigencia 2015 estuvo permeada por varios factores que llevaron a que se presentaran desajustes entre los ingresos y los gastos en su ejecución: *i)* proyecciones de los fundamentales macroeconómicos que no se alcanzaron o conservaron la tendencia reciente, sin medir fielmente los hechos que desde mediados de 2014 se conocían como caída en los precios del petróleo; *ii)* incorporación de gasto como los subsidios que debieron financiarse mediante la adopción de una mini reforma tributaria para equilibrar el presupuesto; *iii)* inclusión de rubros como otros recursos de capital y, dentro de ellos, de “otros recursos de capital” (sic), que contienen partidas como: las pérdidas de apropiación como ingreso³ y disponibilidad final de la tesorería, las cuales, posteriormente, en la ejecución fueron utilizadas para presupuestar mayores recursos de crédito externo a través de traslados; *iv)* una programación del presupuesto incrementalista y restringido por normas que lo hacen inflexible.

• 3 El mensaje presidencial al Congreso de la República para el debate del proyecto de presupuesto de 2015 establece que “...

Capítulo III

Ejecución de Presupuesto en 2015

3.1 Ejecución de ingresos

Los Ingresos en el presupuesto comprenden: los corrientes, los de capital, los recursos parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos. Para 2015, el total de ingresos del presupuesto General de la Nación se aforó en \$216,16 pero durante la ejecución se dieron modificaciones que llevaron a un aforo definitivo de \$207,59 billones al cierre de la vigencia 2015.

Con el Decreto 2240 del 24 de noviembre de 2015, se ajustaron los ingresos mediante la modificación en los impuestos directos en \$5,03 billones a \$3,71 billones, los impuestos indirectos en \$1,98 billones, los fondos especiales en \$1,08 billones, las rentas parafiscales en \$0,01 billones, los recursos de capital en \$2,7 billones y los ingresos de los establecimientos públicos por \$0,47 billones (Cuadro 3.1). Otra modificación importante se dio con el ajuste en el rubro Recursos de Capital de la Nación, con una reducción neta de \$2,02 billones, correspondiente a la compensación entre el incremento en los recursos del crédito externo y la reducción en los recursos del crédito interno (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Ajuste neto en los ingresos de la Nación
Cifras en billones de pesos

Nombre del recurso	Aforo Inicial		Modificaciones acumuladas a diciembre (\$ billones)	Aforo definitivo a diciembre	
	\$ Billones	Estructura (%)		\$ Billones	Estructura (%)
1. Ingresos Naciónl (GNC)	203,32	94,0	-7,98	195,34	94,1
1.1 Ingresos Corrientes	115,59	53,5	-5,03	110,56	53,26
1.1.1 Ingresos Tributarios	114,67	53,0	-5,03	109,64	52,81
1.1.1.1 Impuestos Directos	55,77	25,8	-5,03	50,75	24,44
1.1.1.2 Impuestos Indirectos	58,89	27,2	-	58,89	28,37
1.1.2 Ingresos No Tributarios	0,92	0,4	-	0,92	0,44
1.2 Recursos de Capital	65,83	30,4	-2,02	63,81	30,74
1.3 Rentas Parafiscales	1,37	0,6	-	1,37	0,66
1.4 Fondos Especiales	20,53	9,5	-0,93	19,60	9,44
2. Establecimientos Públicos	12,89	6,0	-0,63	12,26	5,91
2.1 Ingresos Corrientes	7,85	3,6	-0,56	7,29	3,51
2.1.1 No tributarios	7,77	3,6	-0,56	7,21	3,47
2.1.2 Otros Ingresos Corrientes	0,08	0,0	-0,00	0,08	0,04
2.2 Recursos de Capital	2,65	1,2	-0,03	2,62	1,26
2.3 Contribuciones Parafiscales	2,40	1,1	-0,05	2,35	1,13
3. Total Ingresos del PGN (1+2)	216,21	100,0	-8,61	207,59	100,0

Fuente: SIF Nación II. Cálculos y presentación CGR-CDEFP

La ejecución de los ingresos estuvo condicionada al desempeño de la economía colombiana y los movimientos de los hechos económicos internacionales que incidieron fuertemente en el recaudo tributario y provocaron ajustes desde lo presupuestal, de tesorería y de crédito público, mediante manejos de: i) traslados en los recursos de capital para aumentar el crédito externo y ii) aplazamientos del gasto y posterior recorte presupuestal, en las cuales se incluyeron operaciones de manejo de la deuda para recortar el servicio de la deuda interna.

3.1.1 Ejecución de los ingresos corrientes

Los ingresos del PGN en 2015 registraron una disminución de \$12,16 billones, al pasar de \$207,59 billones del aforo definitivo a \$195,43 billones de recaudo total. Frente al recaudo de 2014 que llegó a los \$183,46 billones hubo un incremento de \$11,97 billones (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2

Ejecución de ingresos del Presupuesto General de la Nación, 2024- 2015
Cifras en billones de pesos

Concepto	2014			2015			Diferencia 2-1
	Aforo definitivo	Total ingresos (1)	Diferencia	Aforo definitivo	Total ingresos (2)	Diferencia	
Presupuesto General de la Nación	197,70	183,46	-14,24	207,59	195,43	-12,16	11,97
Gobierno Nacional Central	186,28	170,74	-15,55	195,34	181,92	-13,41	11,19
Ingresos Corrientes de la Nación	104,62	96,01	-8,61	110,56	102,73	-7,83	6,72
Ingresos Tributarios	104,06	95,77	-8,29	109,64	102,44	-7,20	6,67
Impuestos Directos	49,38	41,55	-7,83	46,86	44,06	-2,80	2,51
Impuestos sobre la Renta y Complementarios	45,24	37,42	-7,82	42,01	38,74	-3,27	1,32
Impuesto a la Riqueza 1	4,14	4,13	-0,01	4,85	5,32	0,47	1,19
Impuestos Indirectos	54,68	54,22	-0,46	62,78	58,39	-4,39	4,17
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	3,60	16,31	12,71	4,25	18,58	14,32	2,27
Impuesto al valor agregado	39,92	26,47	-13,45	42,36	27,62	-14,74	1,15
Impuesto de Timbre Nacional	0,06	0,08	0,02	0,07	0,11	0,04	0,03
Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	0,15	0,20	0,04	0,16	0,22	0,06	0,02
Impuesto al Oro y al Platino	0,02	0,01	0,00	0,02	0,02	0,00	0,01
Impuesto a las Transacciones Financieras	6,10	6,45	0,35	6,91	6,77	-0,14	0,32
Impuesto al Turismo	0,05	0,05	0,00	0,05	0,08	0,03	0,03
Impuesto Nacional al Consumo	1,31	1,66	0,35	1,87	1,69	-0,18	0,03
Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM	3,47	2,98	-0,49	3,20	3,30	0,09	0,31
Impuesto al CREE	0,00	0,00	0,00	3,88	0,00	-3,88	0,00
Ingresos No Tributarios	0,56	0,24	-0,32	0,92	0,29	-0,63	0,05
Recursos de Capital de la Nación	59,69	53,50	-6,19	63,81	55,77	-8,04	2,27
Recursos del Crédito Externo	10,55	11,15	0,60	9,89	18,65	8,76	7,50
Recursos del Crédito Interno	33,20	30,08	-3,12	34,48	30,38	-4,09	0,30
Otros Recursos de Capital	15,94	12,26	-3,67	19,44	6,73	-12,71	-5,53
Recuperacion de Cartera	0,24	0,15	-0,09	0,19	0,14	-0,06	-0,01
Rendimientos Financieros	0,90	0,35	-0,55	0,92	0,30	-0,62	-0,05
Donaciones	0,09	0,02	-0,07	0,06	0,04	-0,01	0,03
Enajenacion de Activos	0,00	0,04	0,04	0,00	0,02	0,02	-0,02
Reintegros y Otros Recursos no Apropiados	0,52	0,43	-0,09	0,66	0,47	-0,19	0,03
Excedentes Financieros y Utilidades	13,59	11,13	-2,46	9,55	5,74	-3,81	-5,39
Pérdidas de apropiación	0,60	0,15	-0,45	8,07	0,04	-8,03	-0,11
Otros Ingresos2	21,97	21,22	-0,74	20,96	23,43	2,46	2,20
Establecimientos Públicos	11,42	12,73	1,31	12,26	13,51	1,25	0,78

Fuente: Ministerio de Hacienda SIF y DIAN; Cálculos: CGR-CDEF

1) Incluye Impuesto a la Riqueza y el Impuesto al Patrimonio (Decreto Legislativo 4825/2010) y Sobretasa Impuesto al Patrimonio (Decreto Legislativo 4825/2010 en la apropiación inicial.

2) No incluye el recaudo por el impuesto CREE, pues se incluye presupuestalmente en un Fondo Especial.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Si al total de ingresos se le descuentan los recursos de los establecimientos públicos de \$13,51 billones, se obtiene un dato para el gobierno central por \$181,92 billones en 2015, que significó un aumento de \$11,18 billones frente a 2014. Este fue producto del incremento en los ingresos por renta, impuesto a la riqueza, y en especial, por el incremento en el endeudamiento externo por \$8,76 billones (Cuadro 3.2). El otro crecimiento importante radicó en el rubro Otros ingresos con \$2,46 billones, pues allí se clasifica el Impuesto de Renta para la Equidad CREE (Cuadro 3.2).

Ahora bien, un mayor detalle del desempeño en el recaudo tributario se encuentra en los ingresos corrientes de la Nación (ICN)⁴ que comprenden los ingresos tributarios y se dividen en impuestos directos e indirectos. Estos registraron un aforo definitivo por \$110,56 billones, con un total de recaudo de \$109,76 de los cuales \$103,18 fueron en efectivo y \$6,58 billones en papeles⁵. Así mismo la Dian en la vigencia realizó devoluciones por \$7,14 billones, en efectivo por \$0,45 billones y en TIDIS \$6,69 billones; con ello el recaudo neto de los ICN de la Nación llegó a los por \$102,62 billones (Cuadro 3.3).

- 4 Es importante señalar que el Impuesto CREE formalmente debería incorporarse en este rubro, sin embargo la Ley dispuso que con los recursos recaudados se creara el Fondo CREE, presupuestalmente se registra en el rubro de los Fondos Especiales.
- 5 Los papeles son los Títulos de Devolución de Impuesto –TIDIS–, que bonos que utiliza la DIAN para devolver y recaudar impuestos.

Cuadro 3.3

Ejecución de ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, 2015
Cifras en billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Ejecución							Diferencia (1-2)
		Recaudo		Total Recaudo	Devoluciones		Total devoluciones	Total ingresos (2)	
		Efectivo	Tidis		Efectivo	Tidis			
Ingresos Corrientes de la Nación	110,56	103,18	6,58	109,76	0,45	6,69	7,14	102,62	-7,94
Ingresos Tributarios	109,64	102,89	6,58	109,47	0,45	6,69	7,14	102,33	-7,31
Impuestos Directos	50,75	44,15	2,83	46,97	0,09	3,72	3,81	43,16	-7,58
Impuesto Sobre la Renta y Complementarios	42,01	38,83	2,63	41,46	0,09	3,72	3,81	37,65	-4,36
Cuotas	-	10,28	0,49	10,77	0,08	-	0,08	10,69	10,69
Retención Renta	-	28,55	2,14	30,69	0,01	3,72	3,73	26,96	26,96
Imp. para preser. la seguridad democrat	-	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Impuesto al patrimonio ¹	-	0,13	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,13	0,13
Impuesto a la riqueza	4,85	5,19	0,19	5,38	0,00	-	0,00	5,38	0,53
Sobretasa impuesto sobre la renta para la equidad-CREE	3,88	-	-	-	-	-	-	-	-3,88
Impuestos Indirectos	58,89	58,74	3,75	62,49	0,36	2,97	3,33	59,16	0,27
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4,25	18,58	1,94	20,53	0,00	0,04	0,05	20,48	16,22
Impuesto al turismo	0,05	0,08	-	0,08	-	-	-	0,08	0,03
Impuesto Nacional al Consumo	1,87	1,69	0,14	1,83	0,00	0,00	0,00	1,83	-0,04
Impuesto a la gasolina y acpm	3,20	3,30	0,12	3,42	0,00	-	0,00	3,42	0,22
Impuesto al valor agregado	42,35	27,97	1,55	29,52	0,35	2,93	3,28	26,24	-16,12
Impuesto de timbre nacional	0,07	0,11	0,00	0,11	-	-	-	0,11	0,04
Impuestos de timbre sobre salida al exterior	0,16	0,22	-	0,22	-	-	-	0,22	0,06
Impuesto al oro y al platino	0,02	0,02	-	0,02	-	-	-	0,02	0,00
Impuesto a las transacciones financieras	6,91	6,77	0,00	6,77	-	-	-	6,77	-0,14
Ingresos no tributarios	0,92	0,29	-	0,29	0,00	-	0,00	0,29	-0,63

Fuente: Ministerio de Hacienda SIF II; Cálculos: CGR-DCEF

El menor recaudo efectivo de los ICN ejecutado en la vigencia, obedeció a la caída que registró los impuestos directos en \$7,58 billones específicamente en impuesto de renta y complementarios con \$4,36 billones; pero se dio parte positivo en el recaudo del impuesto a la riqueza al alcanzar un recaudo de \$5,38 billones y en el recaudo por la sobre tasa del CREE por \$3,88 billones. En los indirectos el gravamen a los movimientos financieros recaudó \$6,77 billones (Cuadro 3.2).

3.1.2 Ejecución de los recursos de capital

En la vigencia 2015, el Gobierno Nacional utilizó su discrecionalidad presupuestaria en el rubro de los recursos de capital para cubrir los faltantes de caja a lo largo de la ejecución presupuestal. Aun cuando en el presupuesto se programaron \$65,83 billones de recursos de capital, su apropiación definitiva fue por \$63,81 billones y su ejecución llegó a \$55,77 billones, aproximadamente \$10 billones menos frente a lo programado inicialmente. Sin embargo, al interior del rubro se surtieron importantes movimientos que dan cuenta de las necesidades de recursos por las que pasó el gobierno nacional y de dónde debió obtenerlos sin comprometer las variables macro fiscales.

La reducción en la ejecución obedeció a tres factores: i) se registró un cambio de mayor crédito externo por \$8,76 billones y un menor endeudamiento interno por -\$4,09 billones, a pesar de las operaciones de manejo que realizó el gobierno sobre los TES B, incluyendo su reducción presupuestal; ii) el incremento del endeudamiento externo por efecto de la colocación de bonos por US \$1.500 millones del prefinanciamiento del presupuesto para 2016; y iii) los excedentes financiero y utilidades, los cuales en el proyecto y en la apropiación definitiva llegaron a \$9,55 billones, pero en la ejecución tuvo una reducción de \$3,81 billones, para alcanzar los \$5,74 billones; disminución que estuvo relacionada con la caída en los ingresos y en las utilidades liquidadas a fin de período, en las que se encuentra lo dividendos de Ecopetrol (Cuadro 3.4).

El rubro otros ingresos comprende: las rentas parafiscales, que son el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la contribución de espectáculos públicos, que totalizan en el aforo inicial \$1,28 billones y en el definitivo \$1,99 billones (Cuadro 3.4). Por su parte, los Fondos Especiales totalizan \$20,68 billones en el aforo inicial y \$19,25 billones en el definitivo, dentro de los cuales se encuentra el Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) creado por la reforma tributaria de 2012, el cual contó con un aforo inicial de \$10,65 billones y una ejecución por \$12,46 billones. Estos fondos fueron creados con una destinación específica para financiar salud, educación y pensiones, entre otros.

Cuadro 3.4

Recursos de capital de la Nación, 2015
Cifras billones de pesos

Concepto	Proyecto 2015	Aforo definitivo	Ejecución definitiva	Variación	
				Absoluta	%
Recursos de Capital de la Nación	65,83	63,81	55,77	-8,04	-12,6
Recursos del Crédito Externo	9,98	9,89	18,65	8,76	88,5
Recursos del Crédito Interno	34,48	34,48	30,38	-4,09	-11,9
Otros Recursos de Capital	21,38	19,44	6,73	-12,71	-65,4
Recuperación de Cartera	0,19	0,19	0,14	-0,06	-28,9
Rendimientos Financieros	0,92	0,92	0,30	-0,62	-67,6
Donaciones	0,05	0,06	0,04	-0,01	-25,0
Enajenación de Activos	-	-	0,02	0,02	nc
Reintegros y Otros Recursos no Apropriados	0,66	0,66	0,47	-0,19	-29,3
Excedentes Financieros y Utilidades	9,55	9,55	5,74	-3,81	-39,9
Otros*	10,01	8,07	0,04	-8,03	-99,5

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIIF Nación

En conclusión en la vigencia 2015, para lograr el cumplimiento de las metas de ejecución el Gobierno debió recurrir a varios instrumentos para contener la coyuntura económica internacional y local, en especial por los siguientes hechos:

i. Del monto inicial proyectado para ingresos por \$203,66 billones con las adiciones el aforo inicial quedó en \$216,16 billones, para luego a lo largo de la vigencia, mediante los ajustes decretados, quedar en una apropiación definitiva de \$207,59 billones al cierre de 2015, monto inferior al proyecto de presupuesto inicial en \$8,57 billones.

ii. Los impuestos indirectos (GMF) se incrementaron en \$4,21 billones y los directos en \$1,36 billones como efecto de la creación del impuesto a la riqueza y dar continuación al de patrimonio; para un incremento total de \$5,58 billones con lo cual el aforo inicial de los ingresos corrientes de la Nación pasó de \$104,62 billones a \$110,56 billones entre 2014 y 2015.

iii. Con la reforma tributaria de 2015 se proyectaron recursos por \$52,7 billones (pesos constantes de 2015) para cuatro años.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

iv. La programación presupuestal definitiva comparada entre 2014 y 2015, registró un incremento de \$9,88 billones (5,0%) entre estas vigencias un poco menos que la inflación causada en 2015. La mayor variación por monto en esta comparación estuvo en los recursos de Capital con \$4,12 billones por el aumento en los recursos del crédito externo.

v. El Gobierno Nacional emitió bonos externos por US\$4.500 millones en la vigencia. Tan pronto comenzó 2015, debió acudir a los mercados internacionales con la emisión de US\$1.500 millones, posteriormente a mediados del año emitió otros US\$1500 millones con lo cual cubría el cupo de emisión de bonos externos programados para el año; por último, en septiembre decide emitir otros US\$1.500 millones, para el prefinanciamiento del presupuesto de 2016;

vi. En el frente interno, el gobierno realizó varias operaciones de intercambio de la deuda interna (Canjes) en 2015 por \$4,6 billones;

vii. Se redujeron las emisiones de TES B por \$2,0 billones como efecto del recorte presupuestal, pero a la vez de las operaciones de intercambio de deuda interna por un monto similar;

viii. En rubro de gasto la mayor volatilidad de la tasa de cambio sobrepasó las provisiones para cubrir el servicio de la deuda.

ix. Por último, finalizando el año, se hace un recorte presupuestal por \$8,9 billones en ingresos y gasto para mostrar el esfuerzo fiscal de la Nación, como respuesta a la disminución en los ingresos fiscales.

3.1.3 Ingresos presupuestales frente a los ingresos de Tesorería

Según lo estableció el decreto 2674 de 2012, (Art 5,6 y 24), el Sistema de Información Financiera SIIF es la fuente oficial de información y de obligatoria utilización en los registros presupuestales. De este aplicativo se extraen los informes necesarios para la evaluación de la Cuenta del Presupuesto mediante la generación de informes de tesorería, presupuestales y contables (art 6, literal d). No obstante, después de evaluar la ejecución de ingresos con esta fuente, se evidenció que los informes del SIIF no revelan plenamente la totalidad de ingresos por las diferentes metodologías y tiempos de registro, lo cual afecta la transparencia en las cifras fiscales.

Así, mientras en el SIIF el recaudo fue de \$181,88 billones, la Tesorería lo registró en \$189,21 billones (Cuadro 3.5). La principal fuente de divergencia es el rubro de recursos de capital por \$6,81 billones, que corresponde a Recursos de Crédito interno por \$1,99 billones y otros recursos de capital \$4,72 billones. Estos a su vez corresponden a Rendimientos financieros por \$1,43 billones y a otros recursos de capital por \$3,27 billones. Este último rubro, a pesar de la magnitud, no puede desagregarse convirtiéndose en una de las fuentes principales de financiamiento adicional en la Tesorería.

Ahora bien, en el análisis de las cifras agregadas fuente DIAN, SIIF y el Tesoro Nacional continúan registrándose diferencias importantes en los ingresos, persistiendo divergencias por el trámite legal tributario que permite pagos y devoluciones en papeles, TIDIS, o de los períodos en los cuales los recaudos permanecen en el sistema bancario hasta que se formalicen en la Tesorería, con lo cual se tienen diferentes plazos para el registro en cada una de estas entidades. Por ejemplo, entre el registro del SIIF ingresos internos y la DIAN contabilidad existen diferencias que hace difícil su comparación, aun cuando se cuente con el detalle de la información.

En este sentido, la comparación entre las estadísticas presentadas por la DIAN, frente a las tomadas del SIIF, muestran diferencias por \$7,33 billones originadas principalmente en los recursos de capital de la Nación cuya diferencia llegó a \$6,58 billones (Cuadro 3.5). Dentro de este monto los rubros con mayor variación fueron los recursos del crédito internos con \$1,99 billones y los Otros Recursos de Capital con \$4,72 billones. Ahora bien, dentro de este último rubro las mayores diferencias se encuentran en los rendimientos financieros \$1,43 billones y los Otros recursos de capital, que registra operaciones de Tesorería que no afectan presupuesto. Posiblemente allí se encuentran los recursos que se incorporaron a la Tesorería provenientes de los arreglos institucionales entre la Nación y Positiva Compañía de Seguros (Cuadro 3.5).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 3.5

Comparación de ingresos por fuente 2014
Cifras en miles de millones de pesos

Numeral	Ingresos	Presupuesto Definitivo 2015	Ejecución de ingresos 2015 (Fuente SIIF)	Ejecución de ingresos 2015 (Fuente SIIF, DIAN, DTN)	Diferencia 2-1
I-	Ingresos del Gobierno Nacional Central	195.336.068	181.880.446	189.214.699	7.334.252
1	Ingresos Corrientes de la Nación	110.560.294	102.688.161	103.214.421	526.261
1,1	Ingresos Tributarios	109.639.354	102.399.752	102.533.730	133.979
1.1.1	Impuestos Directos	46.861.505	44.014.247	44.025.643	11.396
1.1.1.1	Impuesto Sobre la Renta y Complementarios	42.009.740	38.736.677	38.708.946	(27.731)
1.1.1.2	Impuesto al patrimonio	4.851.765	5.276.833	5.316.697	39.864
1.1.1.3	Impuesto para preservar la seguridad democrática	-	737	-	(737)
1.1.2	Impuestos Indirectos	62.777.849	58.385.505	58.508.088	122.583
1.1.2.1	Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4.252.122	18.576.868	18.551.936	(24.932)
1.1.2.2	Impuesto al valor agregado	42.358.107	27.619.704	27.781.014	161.310
1.1.2.3	Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM	3.203.097	3.295.658	3.296.225	566
1.1.2.5	Impuesto de Timbre Nacional	67.744	111.554	103.994	(7.560)
1.1.2.6	Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	157.236	219.226	219.226	-
1.1.2.7	Impuesto al Oro y al Platino	18.628	19.836	19.745	(91)
1.1.2.9	Impuesto a las Transacciones Financieras	6.914.955	6.772.409	6.775.124	2.715
1.1.2.15	Impuesto al Turismo	52.644	80.861	79.300	(1.561)
1.1.2.16	Impuesto Nacional al Consumo	1.868.824	1.689.389	1.681.525	(7.864)
1.1.2.18	Impuesto al CREE1	3.884.492	-	-	-
1,2	Ingresos No Tributarios	920.940	288.409	680.691	392.282
1.2.1	Tasas, Multas y Contribuciones	920.940	288.409	680.691	392.282
2	Recursos de Capital de la Nación	63.812.000	55.767.161	62.580.287	6.813.127
2.1	Recursos del Crédito Externo	9.892.810	18.651.598	18.755.785	104.187
2.2	Recursos del Crédito Interno	34.477.000	30.382.225	32.374.206	1.991.981
2.3	Otros Recursos de Capital	19.442.190	6.733.338	11.450.297	4.716.959
2.3.1	Recuperación de Cartera	190.225	135.206	214.736	79.529
2.3.2	Rendimientos Financieros	918.661	297.997	1.730.259	1.432.262
2.3.5	Enajenación de Activos	-	18.423	17.661	(762)
2.3.6	Reintegros y Otros Recursos no Apropriados	658.989	466.197	401.023	(65.174)
2.3.8	Excedentes Financieros y Utilidades	9.551.651	5.737.273	5.743.222	5.949
2.3.11	Otros Recursos de Capital	8.122.665	78.241	3.343.397	3.265.155
3	Rentas Parafiscales	1.368.187	1.423.007	1.423.007	-
4	Fondos Especiales	19.595.587	22.002.118	21.996.983	(5.135)
II.	Ingresos de los Establecimientos Públicos	12.258.889	13.509.769	13.509.769	-
2.1	Ingresos Corrientes	7.288.686	7.825.007	7.825.007	-
2.2	Recursos de capital	2.621.037	2.773.561	2.773.561	-
2.3	Aportes Parafiscales	2.349.166	2.911.202	2.911.202	-
III.	Total Ingresos Presupuesto Gral. de la Nación	207.594.957	195.390.215	202.724.468	7.334.252

Fuente: SIIF, Tesoro Nacional

En este sentido, la comparación entre las estadísticas presentadas por la DIAN, frente a las tomadas del SIIF, muestran dos tipos de diferencias que tienen que ver con: i) El recaudo en papeles (TIDIS) que alcanzó los \$6,58 billones y las devoluciones en esos papeles ascendieron a \$6,69 billones (Retención Renta por \$3,72 billones e IVA por \$2,93 billones) que no se presentan en el SIIF que son por norma, las oficiales, a pesar que en el neto la cifra no sea significativa; ii) Las operaciones de Tesorería que no se registran presupuestalmente hacen que haya otras diferencias por más de \$7,3 billones entre la DIAN, Tesoro Nacional y el sistema presupuestal (Cuadro 3.5).

La CGR insiste que se requiere de sistemas únicos de información con controles internos y externos más efectivos para el recaudo, con medidas que irían desde lo legal en una reforma tributaria, hasta lo operativo entre las relaciones DIAN-Sistema Financiero (Banco de la República) y Tesoro Nacional –SIIF. De igual forma se requiere mayor transparencia en la definición de los Otros recursos de capital y lo que se registra allí. Pues, en definitiva, si el organismo de control no tiene claridad sobre las verdaderas cifras del recaudo tributario, la sociedad no sabe cuánto pagaron por impuestos los colombianos y cuánto adeuda la Nación por efecto de las recurrentes operaciones de Tesorería que no se reflejan presupuestalmente, a pesar de que sobre ellas recae buena parte de la financiación del déficit presupuestal.

3.2. Ejecución de gastos

3.2.1. Modificaciones al presupuesto de gastos 2015

Como consecuencia del menor recaudo en los ingresos programados, el gobierno nacional decretó en noviembre de 2015 un recorte presupuestal por un monto de \$9,0 billones⁶, en los gastos de funcionamiento en \$5,23 billones, en inversión \$3,41 billones y en el servicio de la deuda \$0,36 billones (Cuadro 3.6). Por tanto, con el ajuste fiscal y las diferentes modificaciones el presupuesto definitivo de gasto quedó en \$207,59 billones equilibrándose las fuentes y los usos.

•• 6 Decreto 2240 de 2015, “Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2015 y se dictan otras disposiciones”

Cuadro 3.6

Modificaciones del presupuesto de gastos 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Concepto	Ley 1737 2/12/14 Decreto 2710 26/12/14 Presupuesto Inicial (1)	Decretos 1892 del 22/09/15 y 2221 del 20/11/15 Donación (2)	Decreto 2240 del 24/11/15 Reducción (3)	Convenios inter- administra- tivos y otros (4)	Traslados internos (5)	Apropiación definitiva (6)=(1 A 5)
I. Funcionamiento	119,40	-	-5,23	0,36	-0,00	114,53
Gastos de Personal	25,10	-	-0,65	0,00	0,16	24,61
Gastos Generales	7,09	-	-0,07	0,05	0,67	7,74
Transferencias	85,57	-	-4,28	-0,01	-0,83	80,44
Operación Comercial	1,65	-	-0,23	0,33	0,00	1,74
II. Servicio de la deuda	47,34	-	-0,36	-	-	46,98
Deuda Externa	9,63	-	-	-	1,51	11,14
Amortizaciones	5,15	-	-	-	0,93	6,08
Intereses	4,48	-	-	-	0,57	5,06
Deuda Interna	37,71	-	-0,36	-	-1,51	35,84
Amortizaciones	23,27	-	-0,26	-	-2,61	20,40
Intereses	14,44	-	-0,10	-	1,10	15,44
II. Inversión	49,42	0,001	-3,41	0,07	-	46,09
V. Total (I + II + III)	216,16	0,001	-9,00	0,44	-0,00	207,59

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Las modificaciones entre la apropiación inicial y la definitiva mostraron una disminución de \$8,56 (4,0%), distribuida en \$4,87 billones de funcionamiento, \$3,34 en inversión y en el servicio de la deuda \$0,36 billones. Por su parte, la mayor disminución en funcionamiento se hizo en las transferencias corrientes para obligaciones pensionales (\$2,95 billones) a cargo de Colpensiones y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional; y en inversión, \$1,68 billones, en programas para divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano; mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector; administración, atención, control y organización institucional para la administración del Estado, y estudios de pre-inversión

Otras operaciones que se ejecutaron fueron los traslados internos para cubrir el servicio de la deuda externa la cual implicó reducir el servicio de la interna en \$1,51 billones. Esta operación estuvo relacionada con los canjes y prepagos de la deuda interna que realizó la tesorería que involucró una

disminución en las amortizaciones en \$2,61 billones, de los cuales se pagaron intereses debiéndose incrementar las apropiaciones en \$1,0 billón, por efecto del mayor costo por la devaluación. Por su parte las amortizaciones externas se incrementaron en \$0,93 billones y el pago de intereses externos en \$0,57 billones. Estos movimientos se lograron por la aplicación de operaciones de intercambio de la deuda interna, que liberaron espacio fiscal para cubrir los faltantes del desfase en la programación del servicio de la deuda externa por efecto de la devaluación del peso⁷.

3.2.2. Ejecución de los gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley como los gastos de personal y los gastos generales, las transferencias corrientes para el sistema general de participaciones (SGP), la previsión y seguridad social, y las efectuadas a entidades tanto del sector público y privado. Se destaca la ejecución de las transferencias corrientes⁸ y de capital, gastos de personal y gastos generales (Cuadro 3.7).

•• 7 En el informe de la deuda pública se detallan los montos de las operaciones realizadas.

8 Recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. Involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social.

Cuadro 3.7

Gastos de funcionamiento 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Concepto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Variación real	Distribución AD	
	AD	C	O	P	O/AD	2014 - 2015	Func.	Total
Funcionamiento	114,53	112,04	108,46	105,22	94,7	-3,8	100,0	55,2
Transferencias	80,44	79,38	76,13	74,17	94,6	-4,2	70,2	39,1
Gastos de personal	24,61	23,62	23,60	23,25	95,9	-1,5	21,5	11,6
Gastos generales	9,48	9,04	8,73	7,80	92,1	-6,3	8,3	4,5
Deuda	46,98	46,32	46,05	45,80	98,0	7,4		22,8
Inversión	46,09	44,60	40,35	33,56	87,5	-2,9		22,0
Total	207,59	202,96	194,87	184,57	93,9	-1,3		100,0

3.2.2.1 Ejecución de transferencias corrientes

El monto apropiado para las transferencias corrientes fue de \$79,7 billones, distribuidos entre el SGP, previsión y seguridad social, sector público y demás transferencias, con una ejecución de 94,6 % (Gráfico 3.1). El nivel de ejecución de las transferencias corrientes es alto, especialmente del SGP⁹, porque se contabilizan una vez el gobierno nacional realiza el giro a las entidades territoriales. Sin embargo, ese hecho no garantiza que la población reciba los bienes y servicios objeto de las transferencias ya que ello depende de los gobiernos subnacionales.

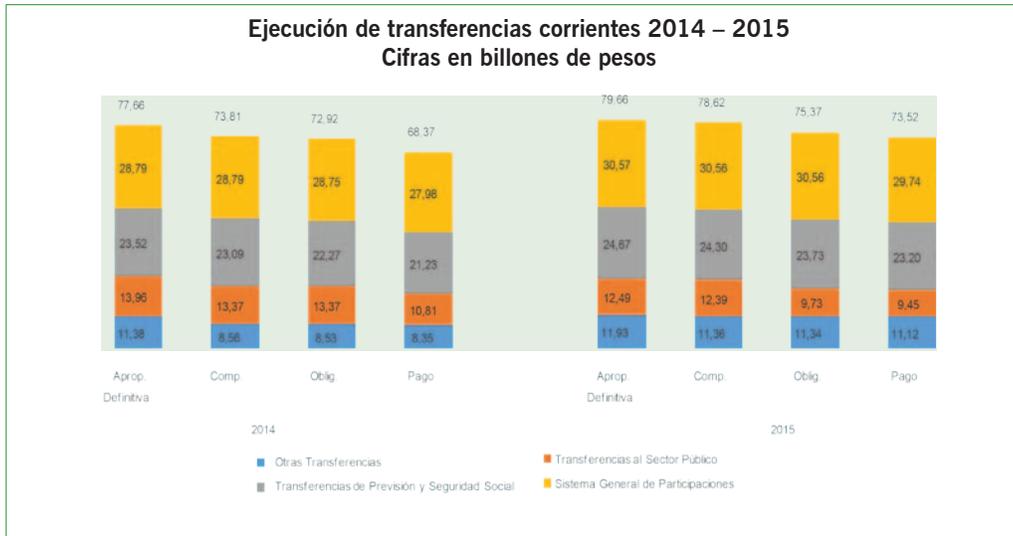
Dentro de las transferencias para previsión y seguridad social y del sector público se incluyen los recursos para el pago de mesadas pensionales y temas relacionados con protección en ingreso a la población en vejez.

En 2015 se comprometieron más recursos que en 2014 para el SGP (6,1%), para previsión y seguridad social (5,2%) y para las demás transferencias corrientes¹⁰ (32,7%), mientras que para el sector público disminuyeron (-7,3%) (Gráfico 3.1).

•• 9 El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional Central transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general.

10 En otras transferencias se agruparon las subcuentas: transferencias por convenios con el sector privado, transferencias al exterior y otras transferencias

Gráfico 3.1

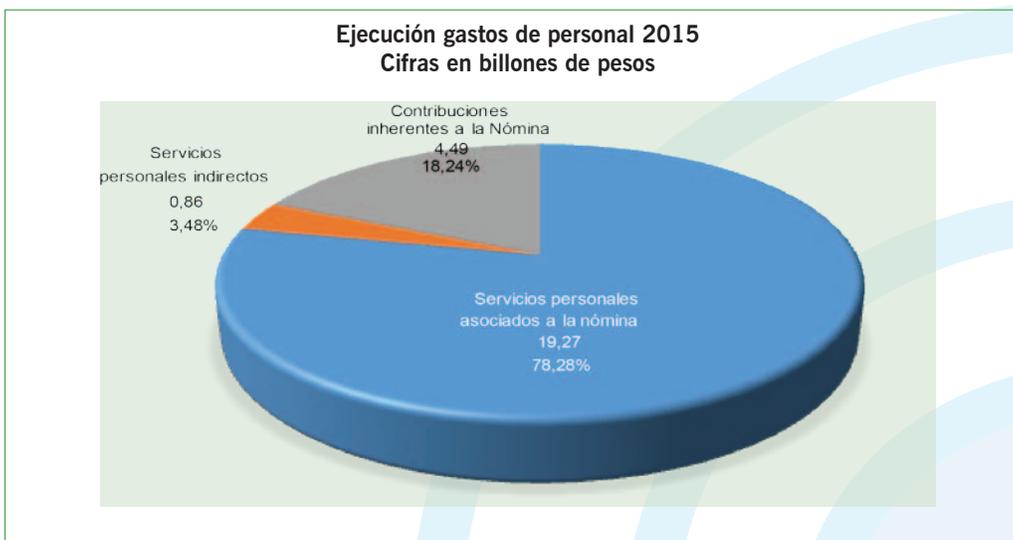


Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

3.2.2.2. Ejecución de los gastos de personal

La apropiación definitiva para los gastos de personal fue de \$24,61 billones que representaron el 12% del PGN, con una ejecución del 95,9%. Para el pago de la nómina se utilizaron el 96,5% de los recursos, con cargo a los recursos directos del PGN y para los servicios personales indirectos, contratos, el 3,5% (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

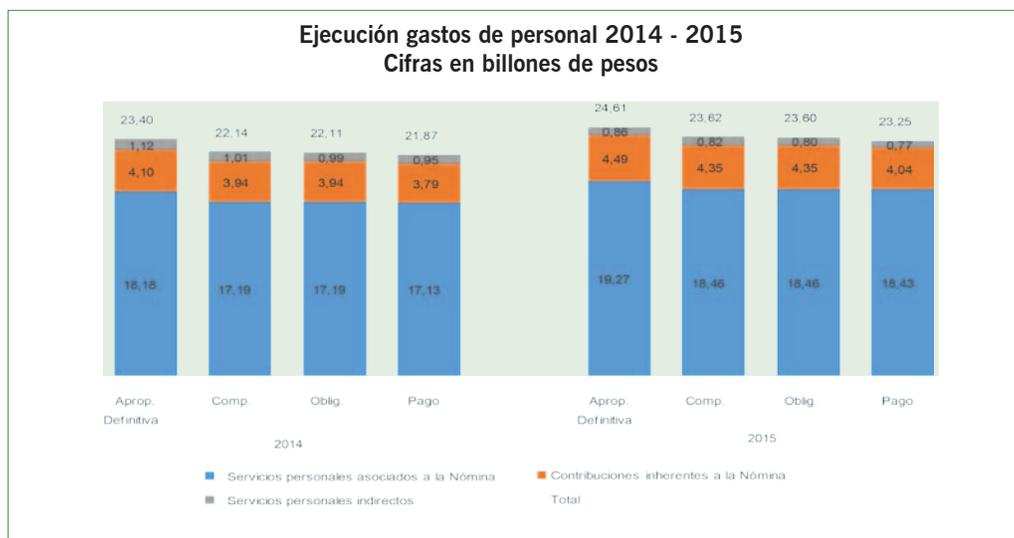
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En 2015 se comprometieron \$1,68 billones más en nómina que 2014 (Gráfico 3.3). Estos gastos se destinaron a atender el incremento salarial para los servidores públicos que fue del 4,66% (un punto por encima de la inflación) y los compromisos asumidos por el gobierno nacional, tales como:

- i.* Reajuste de la bonificación de empleados, trabajadores y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.
- ii.* El efecto del incremento en el pie de fuerza llevado a cabo en 2014 junto con el reconocimiento del subsidio familiar creado para los soldados profesionales e infantes de marina profesionales.
- iii.* El pago de la prima de retorno a la experiencia para patrulleros, subintendentes e intendentes jefe, pertenecientes al nivel ejecutivo de la policía nacional.
- iv.* Los ascensos en el escalafón del personal de las fuerzas militares y la policía nacional.
- v.* Las primas de antigüedad y orden público de los soldados profesionales.
- vi.* El reconocimiento de la bonificación a los miembros de la Justicia Penal Militar.
- vii.* Las remuneraciones de los docentes respetando lo pactado para la nivelación de sus salarios en los Acuerdos suscritos en los años 2013 y 2015.
- viii.* El ajuste de los sobresueldos de los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil y del personal del cuerpo de custodia y vigilancia vinculado al Inpec.

Finalmente, el pago de la bonificación creada para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, que se pagan con cargo al SGP.

Gráfico 3.3



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

Cuatro sectores concentran el 76,1% de los gastos de personal: Defensa y Policía (49,6%); Rama Judicial (11,0%); Fiscalía (9,6%) y Hacienda (5,9%) (Cuadro 3.8). Para el sector Defensa y Policía se apropiaron \$12,21 billones de los cuales el 43,4% se destinaron a la Policía Nacional - Gestión General y el 41,8% al Ejército cuya principal demanda de gasto está asociada al pie de fuerza. Para la Rama Judicial se destinaron \$2,7 billones donde el 85,8% fue para los Tribunales y Juzgados en el servicio de justicia se pagaron salarios a más de 31.200 trabajadores, pues es un sector intensivo en capital humano, al igual que la Fiscalía donde se apropiaron \$2,36 billones. En el sector de Hacienda se destinaron \$1,46 billones, asignados a la DIAN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General.

Cuadro 3.8

Ejecución gastos de personal por sectores 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sector	Aprop. definitiva	Oblig.	Ejecución obligaciones/ apropi. Definitiva	Participación apropi. Definitiva
Defensa y Policía	12,21	12,17	99,6	49,6
Rama Judicial	2,71	2,69	99,5	11,0
Fiscalía	2,36	2,16	91,6	9,6
Hacienda	1,46	0,99	67,5	5,9
Resto Sectores (25)	5,88	5,60	95,2	23,9
Total	24,61	23,60	95,9	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

3.2.3. Ejecución del servicio de la deuda

Para el servicio de la deuda¹¹ se asignaron \$46,9 billones con una participación del 22,6% frente al total del presupuesto de gastos¹². El servicio de la deuda, medido por obligaciones registro una ejecución del 98%, indicador que muestra el grado de cumplimiento que tiene este tipo de gasto mayor al de funcionamiento e inversión (Cuadro 3.9).

Los pagos se concentraron en el servicio de la interna con el 76,29% y en la externa el 23,71%. Los mayores pagos se dieron en las amortizaciones de la deuda interna por \$20,27 billones mientras que para la externa alcanzaron los \$5,98 billones. En cuanto al gasto por intereses en la interna llegó a \$14,67 billones y en la externa \$4,88 billones.

Cuadro 3.9

Gastos de servicio de la deuda en el PGN 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Concepto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Participación en la apropiación definitiva
	AD	C	O	P	O/AD	Total
Deuda	46,98	46,32	46,05	45,80	98,0	22,6
Deuda Interna	35,84	35,30	35,05	34,94	97,8	17,3
Amortización	20,40	20,38	20,38	20,27	99,9	9,8
Intereses	15,44	14,93	14,67	14,67	95,0	7,4
Deuda Externa	11,14	11,01	11,01	10,86	98,8	5,4
Amortización	6,08	6,00	6,00	5,98	98,7	2,9
Intereses	5,06	5,01	5,01	4,88	99,0	2,4
Funcionamiento	114,53	112,04	108,46	105,22	94,7	55,2
Inversión	46,09	44,60	40,35	33,56	87,5	22,2
Total	207,59	202,96	194,87	184,57	93,9	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

•• 12 Tiene por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital (amortización), los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público e incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos).

13 En el informe sobre la Situación de la deuda 2015, se detalla la ejecución de este rubro presupuestal

3.2.3. Ejecución de la inversión

La inversión¹³ en el presupuesto tuvo una asignación de \$46 billones con una ejecución medida por obligaciones del 87,54%, sin embargo, el nivel de pago fue de 72,81%, que implica reservas presupuestales por \$4,25 billones y cuentas por pagar por \$6,79 billones, para un total de rezago presupuestal de \$11,04 billones; especialmente en los subsidios y operaciones financieras, en los cuales quedaron cuentas por pagar de \$3,35 billones (Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10

Gastos de inversión 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Concepto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Distribución AD 2015	
	AD	C	O	P	O/AD	Inversión	Total
Inversión ¹	46,09	44,60	40,35	33,56	87,5%	100,0%	22,2%
Subsidios y Operaciones Financieras	17,82	17,05	15,13	11,78	84,9%	38,7%	8,6%
Recurso Humano	13,29	13,12	12,78	11,95	96,2%	28,8%	6,4%
Infraestructura	8,66	8,42	6,86	5,64	79,3%	18,8%	4,2%
Dotación	2,80	2,67	2,45	1,71	87,3%	6,1%	1,3%
Administración del Estado	2,53	2,39	2,26	1,84	89,4%	5,5%	1,2%
Investigación y Estudios	1,00	0,94	0,86	0,64	86,6%	2,2%	0,5%
Deuda	46,98	46,32	46,05	45,80	98,0%		22,6%
Funcionamiento	114,53	112,04	108,46	105,22	94,7%		55,2%
Total	207,59	202,96	194,87	184,57	93,9%		100,0%

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

1 Distribuido según el Manual Clasificación Presupuestal Gasto de Inversión, DNP, 2011

La inversión se concentró en tres tipos de gasto: subsidios y operaciones financieras (38,66%), recurso humano (28,83%) e infraestructura (18,78%) (Gráfico 3.4). Los subsidios y operaciones financieras comprende el gasto en asignación de bienes y servicios que no tienen contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario. En este gasto se destacan las Transferencias y los subsidios que concentraron el 90,89% de los recursos (Cuadro 3.11).



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

Cuadro 3.11

Ejecución en subsidios y operaciones financieras – Inversión 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Subsidios y operaciones financieras	Aprop. Definitiva	Obligaciones	Ejecución Obligaciones/ Aprop. Definitiva	Participación Aprop. Definitiva
Transferencias	9,70	7,49	77,3	54,4
Subsidios	6,50	6,28	96,7	36,5
Resto Programas (4)	1,62	1,35	83,3	9,1
Total	17,82	15,13	84,9	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

En transferencias se encuentran los recursos para la afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado incluidos los recursos del CREE (\$3,94 billones), los cuales se giraron en su totalidad (100% ejecución), destinados a la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal (\$1,5 billones), que se comprometieron sin presentar ejecución por obligaciones; la implementación del programa de alimentación escolar en Colombia (\$0,82 billones) con una ejecución de 96,46%, así mismo, se encuentran los recursos que se transfieren al sector eléctrico y para la implementación de los sistemas de transporte público en varias regiones del país, entre otros.

Cuadro 3.12

Ejecución en recurso humano - Inversión 2015
Cifras en billones de pesos

Recurso humano	Aprop. Definitiva	Obligación	Ejecución Obligaciones/ Aprop. Definitiva	Participación Aprop. Definitiva
Protección y bienestar social	9,16	8,95	97,7	69,0
Divulgación, asistencia técnica y capacitación	4,12	3,83	92,9	31,0
Total	17,82	15,13	84,9	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

En Protección y Bienestar Social se programan recursos para garantizar los derechos de la familia, la adolescencia, la niñez y la primera infancia (\$4,20 billones) con una ejecución del 97,67%, y los dirigidos a la población vulnerable, víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzoso (\$4,01 billones) con una ejecución del 99,13%, entre otros. En divulgación, asistencia técnica y capacitación se encuentran los recursos asignados al SENA (\$2,28 billones) con una ejecución del 95,96% y los recursos asignados al Ministerio de Educación Nacional (\$0,48 billones) con una ejecución del 96,85%, entre otros.

En Infraestructura se consideran proyectos de construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector, los cuales concentraron el 93% de los recursos (Cuadro 3.13). Teniendo en cuenta los programas de Construcción y Mantenimiento juntos se encuentran entre otros: Apoyo estatal a proyectos de concesión ruta del sol sectores 1, 2 y 3, obras anexas y túnel del segundo centenario en los Departamentos de Tolima y Quindío, Red vial departamental, municipal y vías para la competitividad, Corredores arteriales complementarios de competitividad, Vías contenidas en los contratos plan de los departamentos de Boyacá, Nariño, Santander, Tolima y Región del Gran Darién, Antioquia, Córdoba y Chocó, infraestructura aeroportuaria incluido el aeropuerto el dorado, Muelles, Vías férreas, Puentes de la red vial, Mantenimiento de canales navegables incluido dragado en el río Magdalena, casetas de peaje y mejoramiento y mantenimiento de diversas carreteras del país.

Cuadro 3.13

Ejecución en infraestructura - Inversión 2015
Cifras en billones de pesos

Infraestructura	Aprop. Definitiva	Obligaciones	Ejecución Obligaciones/ Aprop. Definitiva	Participación Aprop. Definitiva
Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura propia del sector	5,02	4,36	86,69	58,04
Construcción de Infraestructura propia del sector	3,03	2,06	68,20	34,96
Resto Programas (4)	0,61	0,44	73,36	7,00
Total	8,66	6,86	79,29	100,00

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

3.2.4.1. Subsidios directos

Se consideran subsidios directos aquellas asignaciones que realiza el gobierno nacional para pagar una parte o el total del costo de un servicio a un beneficiario. En el PGN en el SIIF para 2015, se incluyeron en inversión como subsidio \$6,9 billones¹⁴.

Los recursos catalogados como subsidios directos por el SIIF, han crecido no solo en términos reales sino como proporción del PGN, alcanzando para 2015 los \$6,5 billones (3,1% del PGN) con ejecución del 97%; sin embargo, las cuentas por pagar respecto a lo apropiado inicialmente se han incrementado del 17% a 31% en el período evaluado, lo que muestra la tendencia del gobierno de financiarse con los proveedores que asumen los compromisos con los usuarios de los subsidios (Cuadro 3.14).

En Subsidios se destaca la distribución de recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico (\$1,46 billones) ejecutados en su totalidad; la implantación del fondo de solidaridad pensional (\$1,44 billones) con una

- 14 No obstante en el clasificador utilizado no se consideran dentro de esta categoría, por ejemplo, los recursos destinados al Programa Familias en Acción por monto de \$2,58 billones, los recursos para la asistencia a la primera infancia por \$3,5 billones, entre otros, que entrarían en esta categoría, una vez descontado los gastos de funcionamientos de los mismos. Así mismo recursos incluidos en funcionamiento, como por ejemplo, los del SGP para régimen subsidiado, primera infancia, calidad, alimentación escolar, etc. Los cuales entrarían en la categoría de subsidios, quedan clasificados como transferencias en protección y bienestar del recurso humano. Es decir, se presenta una subestimación de lo que se mide como tal en el SIIF.

ejecución del 90,81%; las diferentes modalidades de subsidio para vivienda (2,57 billones) y educación (\$0,38 billones) con una ejecución del 97,46% y 97,95% respectivamente, entre otros. En Apoyo Financiero (\$1,01 billones) se encuentran recursos para el agro, el medio ambiente, agua potable y saneamiento básico, entre otros, con una ejecución del 81% (Cuadro 3.14). En Recurso Humano que comprende el gasto tendiente a elevar el conjunto de capacidades, habilidades, destrezas y talentos de la población; se consideran los programas de Protección y Bienestar Social y los de Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación como el Sena, entre otros.

Cuadro 3.14

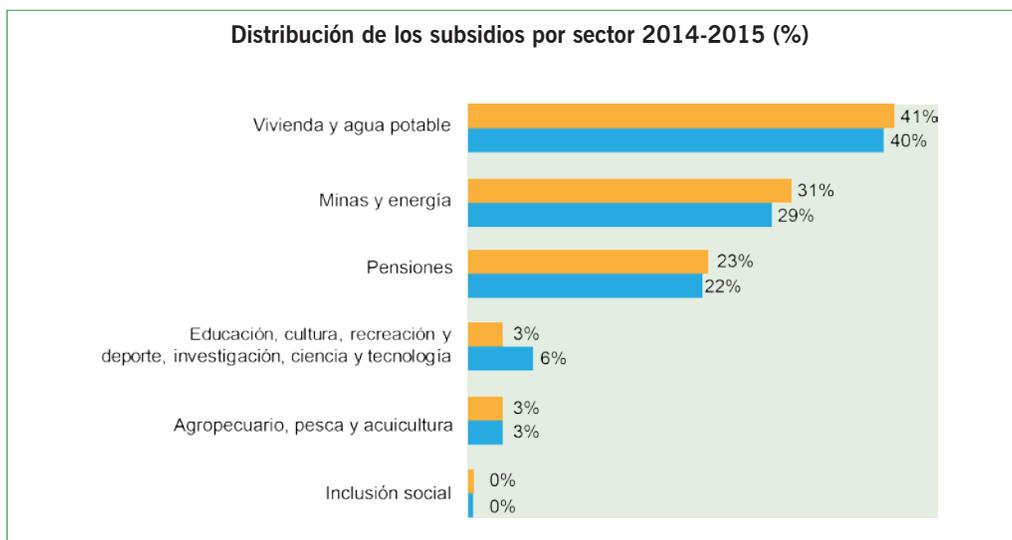
Ejecución en infraestructura - Inversión 2015
Cifras en billones de pesos

Ejecución	2012	2013	2014	2015
Inicial	3,82	4,97	5,31	6,79
Definitiva	3,95	4,95	5,49	6,50
Compromisos	3,84	4,89	5,48	6,47
Obligaciones	3,72	4,78	5,32	6,28
Pagos	3,03	3,51	3,74	4,29
Reservas	0,12	0,09	0,15	0,19
Cuentas por Pagar	0,69	1,27	1,59	1,99
PGN definitivo	165,62	188,96	196,94	207,59
% Subsidio/ PGN	2,4%	2,6%	2,8%	3,1%
Definitiva en Constantes de 2015	4,22	5,29	5,86	6,50

Fuente: CGR CDEFP con SIIF

Los sectores con mayor beneficio por subsidios son vivienda y agua potable (subsidios de vivienda familiar); minas y energía (tarifas del sector eléctrico y gas entre, otros) (Gráfico 3.5) y pensiones para los programas Colombia Mayor y PSAP.

Gráfico 3.5



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

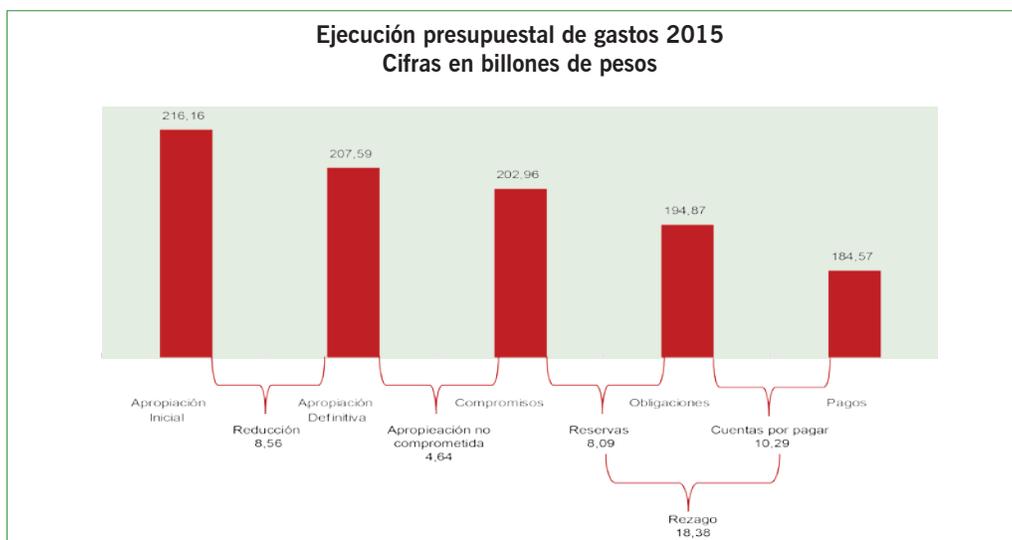
3.2.3. Rezago constituido en 2015

El rezago presupuestal se compone de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar, las primeras corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones y las segundas entre las obligaciones y los pagos, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación¹⁵. El rezago presupuestal (reservas¹⁶ más cuentas por pagar) ascendió a \$18,38 billones (8,9% de la apropiación definitiva) (Gráfico 3.6).

•• 15 Decreto 1068 de 2015, artículo 2.8.1.7.3.1.

16 Corresponde al valor de los bienes y servicios que no se recibieron en la vigencia

Gráfico 3.6



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

Los órganos que conforman el PGN deben constituirlos por sección presupuestal y pueden hacer los ajustes a que haya lugar para constituirlos en forma definitiva a más tardar el 20 de enero del año siguiente al de cierre fiscal, por lo cual se pueden presentar diferencias entre el rezago potencial y el definitivo, pero no se pueden registrar nuevos compromisos¹⁷.

El rezago presupuestal constituido al cierre de 2015 fue \$18,38 billones, distribuidos en Reservas (44,01%) y Cuentas por Pagar (55,99%). Del rezago constituido el 51,03% se concentró en cinco secciones presupuestales de las cuales el Ministerio de Trabajo y el Fondo de Adaptación constituyeron las mayores reservas presupuestales mientras que el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las mayores cuentas por pagar (Cuadro 3.15).

•• 17 *Ibidem*, artículo 2.8.1.7.3.2.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 3.15

Rezago por sección presupuestal 2016
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sección Presupuestal	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago	Participación Rezago	
Ministerio de Trabajo	3,34	0,18	3,53	19,2	
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	0,06	1,54	1,60	8,7	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,01	1,51	1,52	8,3	51,0
Fondo de Adaptación	1,50	0,00	1,50	8,2	
Instituto Nacional de Vías	0,66	0,57	1,23	6,7	
Resto Secciones	2,52	6,48	9,00	49,0	49,0
Total	8,09	10,29	18,38	100,0	100,0

Fuente: CGR CDEFP

Las reservas constituidas ascendieron a \$8,09 billones, distribuidas en funcionamiento (\$3,58 billones), deuda (\$0,6 billones) e inversión (\$4,26 billones). Trece secciones presupuestales concentraron el 90,92% de las reservas de funcionamiento que superaron el tope del 2% previsto en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996¹⁸ (Cuadro 3.16).

•• 18 Ibídem, artículo 2.8.1.7.3.5

Cuadro 3.16

Reservas de gasto por sección presupuestal 2015
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Sección Presupuestal	" Aprop. Definitiva "	Reservas	Tope 2% Func. 15% Inversión	Participación Reservas	
FUNCIONAMIENTO	114.529,3	3.575,0	3,1	100,0	100,0
Fondo Nacional Ambiental - FONAM	26,3	8,3	31,6	0,2	
Ministerio del Trabajo	18.749,0	3.215,2	17,1	89,9	
Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)	18,7	1,4	7,7	0,0	
Corporaciones Autónomas Regionales1	10,3	0,7	6,5	0,0	
Hospital Militar	250,9	12,2	4,9	0,3	90,9
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Gral. de la República	60,3	2,8	4,6	0,1	
Agencia Nacional de Seguridad Vial	0,4	0,0	4,2	0,0	
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	14,5	0,3	2,4	0,0	
Contraloría Gral. República - Gestión General	389,0	9,3	2,4	0,3	
Resto secciones	95.010,0	324,7	0,3	9,1	9,1
DEUDA	46.977,0	260,5	0,6	100,0	100,0
INVERSIÓN	46.088,7	4.256,2	9,2	100,0	100,0
Fondo Adaptación	1.500,0	1.500,0	100,0	35,2	
Contraloría General de la República	99,6	76,1	76,4	1,8	
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	2,7	1,7	63,7	0,0	
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	205,5	109,8	53,4	2,6	
Corporaciones Autónomas Regionales2	71,6	36,8	51,4	0,9	
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	3,6	1,4	40,2	0,0	
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	4,1	1,6	39,8	0,0	
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	33,5	13,2	39,5	0,3	
Hospital Militar	13,6	3,5	25,6	0,1	63,0
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	3,5	0,9	25,2	0,0	
Rama Judicial	249,9	62,5	25,0	1,5	
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	1,2	0,3	21,5	0,0	
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	30,4	6,5	21,3	0,2	
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	782,9	156,7	20,0	3,7	
Fiscalía General de la Nación	128,1	24,4	19,1	0,6	
Instituto Nacional de Vías	3.625,4	659,1	18,2	15,5	
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	155,5	26,7	17,1	0,6	
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	7,1	1,2	16,4	0,0	
Resto de Secciones	39.170,5	1.573,8	4,0	37,0	37,0
Total	207.595,0	8.091,8	3,9	100,0	100,0

Fuente: CDEFP con base en SIIF Nación

1 Corpoguvio (21,41%), Corpochivor (7,66%), Cardique (5,95%), Coralina (3,64%), Corpoamazonía (3,37%)
 2 Santander -CAS (100,00%), Corponariño (87,03%), Cormacarena (80,81%), Corpoguvio (79,71%), Corpoamazonía (70,14%),
 Corpomojana (63,44%), Corpogujaira (54,52%), Regional del Atlántico -CRA (54,52%), Corporinoquía (53,50%), Codechocó (46,09),
 Corpoboyacá (32,47%), Carsucre (31,41%), Corpomag (28,63%), Corpourabá (26,51%), Cortolima (16,17%), Corpochivor (15,28%)

Se destacan las siguientes entidades:

1) Ministerio de Trabajo, concentró el 89,94% de las reservas constituidas. Dejó comprometidos \$2,65 billones de transferencias corrientes para Colpensiones para la financiación de pensiones del régimen de prima media con prestación definida, \$953,23 millones para adquisición de bienes y servicios y \$561.230 millones de transferencias para pensiones y jubilaciones de las cuales el 98,82% son para atender compromisos del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional (Fopep). De acuerdo con el informe de auditoría de junio de 2015, el Ministerio de Trabajo, solicitó al Ministerio de Hacienda la reserva bajo el argumento de que era para pagar los retroactivos (corresponden a los recursos dejados de percibir por el pensionado entre el momento de solicitud de pensión y el momento en que empieza a ser reconocida, en casos donde la persona no recibe sueldo como empleado), sin embargo, estos recursos fueron utilizados para pagar las mesadas pensionales de enero y febrero de 2016 de Colpensiones y Fopep, por tanto se le dejó un hallazgo con presunto alcance disciplinario.

2) Fondo Nacional Ambiental dejó comprometidos \$8.320 millones para transferir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

3) Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ) dejó comprometidos \$1.440 millones, 54,57% para gastos de personal y 45,43% para adquisición de bienes y servicios.

4) De las cinco Corporaciones Autónomas Regionales la que generó mayores reservas fue la del Guavio (Corpoguavio) que dejó comprometidos \$180 millones para adquisición de bienes y servicios.

En inversión, 33 secciones presupuestales concentraron el 63,02% de las reservas que superaron el tope del 15% de conformidad con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 (Cuadro 3.16).

1) Fondo de Adaptación: tuvo la mayor concentración de reservas en inversión (35,24%), dejó comprometido el total de la apropiación asignada \$1,5 billones para el proyecto de construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal. Es la entidad encargada de la ejecución de obras de alto impacto con criterios de mitigación y gestión de riesgo y cuyo único cri-

terio de focalización, según la instrucción dada por la Corte Constitucional, es que los beneficiarios y la infraestructura atendida hayan sido afectados directamente por el fenómeno de “la Niña” 2010-2011¹⁹.

2) La Contraloría General de la República: registró reservas por un monto de \$76.100 millones, realizadas para la compra de la Sede propia de dicho organismo de control.

3) Instituto Nacional de Vías - Invías concentró el 15,49% de las reservas de inversión, dejó comprometidos \$659.130 millones para obras de infraestructura vial principalmente.

4) Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil reservó \$156.740 millones para infraestructura aeroportuaria, equipos y sistemas aeroportuarios.

5) Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) dejó comprometidos \$109.780 millones: 71,97% para construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional y 26,52% para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional.

3.2.5.2. Cuentas por pagar constituidas en 2015

Las cuentas por pagar a 2015 se situaron en \$10,29 billones, distribuidas en funcionamiento (44,18%), deuda (3,22%) e inversión (52,60%). (Cuadro 3.17)

• 19 Al consultar la información del proyecto incorporada en el sistema de seguimiento a proyectos de inversión (SPI) del DNP se observan los siguientes indicadores: financiero 100%, físico 721% y de gestión 161%.

Cuadro 3.17

Cuentas por pagar del PGN 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sección Presupuestal	Aprop. Definitiva	Cuentas por Pagar		Participación cuentas por pagar	
		Absoluto	Porcentual		
FUNCIONAMIENTO	114,53	3,25	2,8	100,0	100,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	13,72	1,06	7,7	32,7	
Ministerio de Defensa Nacional	11,50	0,47	4,1	14,5	61,5
Policía Nacional	8,08	0,32	4,0	9,9	
Ministerio del Trabajo	18,75	0,14	0,8	4,4	
Resto secciones	62,48	1,25	2,0	38,5	38,5
DEUDA	46,98	0,26	0,5	100,0	100,0
INVERSIÓN	46,09	6,79	14,7	100,0	100,0
Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda	2,05	1,54	74,9	22,7	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social	2,45	0,85	34,7	12,5	
Instituto Nacional de Vías	3,63	0,57	15,7	8,4	55,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1,33	0,45	33,9	6,7	
Ministerio de Defensa Nacional	1,14	0,35	30,9	5,2	
Resto secciones	35,49	3,03	8,5	44,6	44,6
Total	207,59	10,29	5,0	100,0	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

Cuatro secciones presupuestales concentraron el 61,54% de las cuentas por pagar constituidas para funcionamiento.

1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público constituyó \$1,06 billones de los cuales \$801.110 millones son transferencias del Sistema general de Participaciones - SGP para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, \$7.450 millones para adquisición de bienes y servicios y \$1.080 millones para servicios personales indirectos.

2) Ministerio de Defensa Nacional constituyó \$470.920 millones de los cuales el 34,64% corresponden a la Fuerza Aérea, 10,30% a la Armada y 9,08% a Salud, principalmente para adquisición de bienes y servicios.

3) Policía Nacional constituyó \$320.800 millones principalmente para adquisición de bienes y servicios de los cuales 63,44% ejecutados por la Unidad Gestión General y 16,96% por Salud.

4) Ministerio del Trabajo constituyó \$144.170 millones, el 90,29% corresponden a transferencias corrientes para pensiones y jubilaciones.

En inversión cinco secciones presupuestales concentraron el 55,40% de las cuentas por pagar constituidas. (Cuadro 3.20).

1) Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)²⁰ porque constituyó cuentas por pagar por \$1,54 billones correspondientes al 74,87% de la apropiación asignada para la vigencia de los cuales \$632.660 millones corresponden al proyecto de subsidio familiar de vivienda, \$544,59 para el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores y \$361.130 millones corresponden al proyecto de subsidio familiar de vivienda para población desplazada.

2) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social concentró el 12,52% de las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2015.

En programas de apoyo financiero \$286.320 millones de los cuales el 69,66% corresponde al fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural (ICR) y la línea especial de crédito (LEC) a nivel nacional, el 15,08% a la implementación del programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional y 14,93% al fortalecimiento e implementación del programa de asistencia técnica agropecuaria nacional.

En subsidios \$387.640 millones de los cuales el 62,41% corresponde al subsidio familiar para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional (SFVISR), 23,53% al subsidio de construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional y 4,19% al subsidio de vivienda rural en el marco de la estrategia contratos plan a nivel nacional.

3.2.5.2. Ejecución del rezago de 2014 en 2015

Al cierre de la vigencia 2014 el rezago constituido fue \$17,8 billones distribuidos en reservas (\$4,4 billones) y cuentas por pagar (\$13 billones). Por sección presupuestal, Ministerio del Trabajo concentró el 17,0% del rezago

•• 20 El artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 estableció la posibilidad que Fonvivienda pueda constituir patrimonios autónomos a los cuales se transfieran los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda SFV.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

constituido y Fondo de Adaptación constituyó prácticamente la totalidad de la apropiación asignada (97,6%) (Cuadro 3.18).

Cuadro 3.18

Rezago constituido por sección presupuestal 2014
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sección presupuestal	Aprop. definitiva	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago		Participación
				Absoluto	%	
Ministerio del Trabajo	21,54	0,48	2,55	3,02	14,0	17,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	14,73	0,18	1,32	1,51	10,2	8,5
Ministerio de Defensa Nacional	13,18	0,42	0,88	1,30	9,9	7,3
Instituto Nacional de Vías	4,48	0,51	0,72	1,23	27,4	6,9
Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda	1,79	0,02	1,19	1,21	67,4	6,8
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social	2,58	0,07	1,02	1,09	42,3	6,1
Fondo Adaptación	1,03	1,00	0,00	1,00	97,6	5,6
Resto Secciones	137,62	2,01	5,38	7,39	5,4	41,6
Total	196,94	4,70	13,05	17,75	9,0	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

Del rezago constituido al cierre de la vigencia 2014 se ejecutó un 94,6% durante 2015²¹. Del rezago se destaca la ejecución de las reservas presupuestales con el 80,6%. (Cuadro 3.19)

Cuadro 3.19

Rezago 2014 ejecutado en 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Gasto	Constituidas	Cifras SIIF - Nació II		Ejecución Pago/Obligación	Participación cuenta por pagar constituidas
		Oblig.	Pago		
Funcionamiento	5,81	5,78	5,78	99,97	44,49
Deuda	0,67	0,67	0,67	100	5,11
Inversión	6,58	6,56	6,55	99,97	50,4
Total	13,05	13	13	99,97	100

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

- 21 Decreto 1068 de 2015, artículo 2.8.1.7.3.3.

3.2.5.3. Ejecución reservas de 2014 en 2015

Se constituyeron reservas por \$4,70 billones de las cuales se utilizaron \$4,38 billones con una ejecución medido por obligaciones del 86,5%. Estas se distribuyeron en funcionamiento (20,9%), deuda (0,07%) e inversión (79%) (Cuadro 3.20).

Cuadro 3.20

Ejecución reservas del PGN de 2014
Cifras en Miles de millones de pesos y porcentajes

Sección presupuestal	Reservas constituidas	Cifras SIF - Nación II			Ejecución 2015 Obligación/Compromiso	Participación Reservas Constituidas	
		Comp.	Oblig.	Pago			
FUNCIONAMIENTO	984,13	903,14	497,28	492,68	55,1	100,0	100,0
Ministerio del Trabajo	355,22	302,12	100,39	96,96	33,2	36,1	83,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	182,98	182,96	2,78	2,78	1,5	18,6	
Ministerio de Defensa Nacional	134,37	130,44	123,37	123,37	94,6	13,7	
Fiscalía General de la Nación	52,36	51,23	46,14	46,14	90,1	5,3	
Ministerio de Salud y Protección Social	46,63	46,53	46,53	46,53	100,0	4,7	
Policía Nacional	44,94	38,08	34,42	34,42	90,4	4,6	
Resto Secciones	167,63	151,78	143,64	142,46	94,6	17,0	
DEUDA	3,33	3,30	0,18	0,18	5,5	0,1	100,0
INVERSIÓN	3.711,70	3.473,62	3.291,70	3.288,33	94,8	100,0	100,0
Fondo Adaptación	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	100,0	26,9	71,5
Instituto Nacional de Vías	506,10	496,66	465,54	465,54	93,7	13,6	
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	477,05	323,82	320,79	319,20	99,1	12,9	
Ministerio de Defensa Nacional	290,00	286,13	285,57	285,57	99,8	7,8	
Ministerio de Salud y Protección Social	151,11	151,05	151,05	151,05	100,0	4,1	
Ministerio del Trabajo	120,11	120,11	75,00	75,00	62,4	3,2	
Policía Nacional	108,61	104,79	104,33	104,33	99,6	2,9	
Resto Secciones	1.058,72	991,06	889,42	887,64	89,7	28,5	
Total	4.699,16	4.380,05	3.789,17	3.781,19	86,5	100,0	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIF Nación

En funcionamiento seis secciones presupuestales concentraron el 82,97% de las reservas constituidas y dos de ellas presentaron las más bajas ejecuciones.

- i. Ministerio del Trabajo constituyó las mayores reservas con una ejecución del 33,2% principalmente por la ejecución de transferencias corrientes para el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional.
- ii. Transferencias para pensiones de la Empresa Nacional de Comuni-

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

caciones – Telecom con una reserva por doscientos diez mil millones presentó una ejecución del 4,90% y de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – Caprecom con una reserva por \$1.740 millones no presentó ejecución.

iii. Ministerio de Hacienda y Crédito Público concentró el 18,6% de las reservas y presentó la más baja ejecución medida por obligaciones 1,5%, porque la reserva por ciento ochenta mil millones para el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria - Banco de la República no presentó ejecución.

La ejecución mensual de las reservas presupuestales en los reportes del SIIF Nación no publican: 1) el valor máximo a constituir que corresponde a las reservas potenciales y 2) el valor constituido de las reservas. El valor por compromisos que se muestra en los reportes de los primeros tres meses de 2015 asciende a \$4,72 billones, presentando una diferencia de \$0,02 billones con respecto al constituido.

En Inversión siete secciones presupuestales concentraron el 71,48% de las reservas constituidas, se utilizaron \$3,47 billones con una ejecución del 94,76% . El Fondo de Adaptación constituyó el 26,94% de las reservas y las ejecutó en su totalidad.

El Ministerio del Trabajo presentó la más baja ejecución: 62,45%, principalmente por la apropiación de \$113.120 millones para el Fondo de Solidaridad Pensional con una ejecución del 63,60% y la apropiación de \$3700 millones para la actualización y mantenimiento del sistema de información del Ministerio del Trabajo a nivel nacional que no presentó ejecución, sin embargo, en el informe ejecutivo del proyecto subido al Sistema de Seguimiento a Proyectos - SPI se informa que estos recursos eran para pagar el contrato 407 de 2013 y que mediante Resolución 3200 de 2015 se declaró incumplimiento del contrato²².

- 22 Informe ejecutivo proyecto de inversión “Actualización y mantenimiento del sistema de información del Ministerio del Trabajo a nivel nacional” a 6 de octubre de 2015, Sistema de Seguimiento a Proyectos – SPI, consulta 14 de junio de 2016.

3.2.5.4. Cuentas por pagar de 2014 ejecutadas en 2015

Al cierre de la vigencia de 2014 se constituyeron cuentas por pagar por \$13,05 billones de las cuales se ejecutaron \$13,00 billones. Se pagó el 50,40% en Inversión, 44,49% en funcionamiento y 5,11% en Deuda. El 81,19% de las cuentas por pagar de funcionamiento se concentraron en cinco secciones presupuestales que las ejecutaron en su totalidad durante el año 2015. En inversión, las seis entidades que concentraron el 60,13% de las cuentas por pagar las ejecutaron durante la vigencia 2015 (Cuadro 3.21).

Cuadro 3.21

Ejecución cuentas por pagar del PGN de 2014
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sección presupuestal	Constituidas	Cifras SIIF Nación II		Ejecución pago/ Obligación	Participación cuentas por pagar constituidas	
		Oblig.	Pago			
FUNCIONAMIENTO	5,81	5,78	5,78	99,97	44,5	100,0
Ministerio del Trabajo	2,52	2,52	2,52	100,00	43,4	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,97	0,95	0,95	100,00	16,8	81,2
Ministerio de Educación Nacional	0,54	0,54	0,54	100,00	9,4	
Ministerio de Defensa Nacional	0,47	0,46	0,46	100,00	8,1	
Policía Nacional	0,21	0,21	0,21	100,00	3,6	
Resto Secciones	1,09	1,09	1,09	99,83	18,8	18,8
DEUDA	0,67	0,67	0,67	100,00	5,1	100,0
INVERSIÓN	6,58	6,56	6,55	99,97	50,4	100,0
Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda	1,19	1,19	1,19	100,00	18,0	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1,01	1,01	1,01	99,97	15,4	
Instituto Nacional de Vías	0,71	0,71	0,71	100,00	10,8	
Ministerio de Defensa Nacional	0,41	0,40	0,40	100,00	6,2	60,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,35	0,35	0,35	100,00	5,3	
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,28	0,28	0,28	100,00	4,3	
Resto Secciones	2,62	2,61	2,60	99,95	39,9	39,9
Total	13,05	13,00	13,00	99,97	100,0	100,0

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

3.3. Vigencias Futuras

En este capítulo se ha mencionado como algunos rubros presupuestales por la acción normativa adquieren rigideces que distorsionan su manejo y disminuyendo los márgenes de maniobra al ejecutivo en la programación presupuestal para cumplir los planes de Gobierno como la deuda y las transferencias. Pero también hay acciones que pueden implicar inflexibilidades, por ejemplo, la recurrencia de los gobiernos a las vigencias futuras.

Las autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores son las vigencias futuras. Cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso (son las denominadas Ordinarias) y el objeto del compromiso se lleve a cabo en una de ellas. Es decir, es una autorización mediante la cual se garantiza la existencia de apropiaciones suficientes en los siguientes para asumir obligaciones con cargo a ella en las vigencias respectivas.

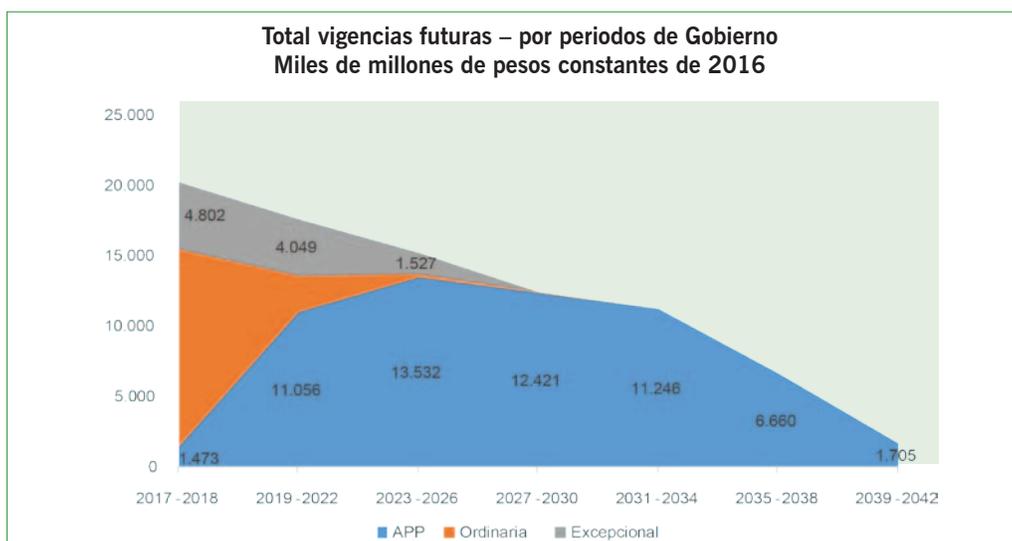
Las Vigencias Futuras se incorporaron en el Estatuto Presupuestal desde la Ley 179 de 1994, en la cual se contemplaban para todo tipo de gastos y no se tenía límite en el número de las vigencias fiscales que se incluían. Con la Ley 819 de 2003 reglamentada por los decretos 4730 de 2005 y 4836 de 2011, se aclaró el uso de las vigencias futuras ordinarias y las excepcionales. La Ley 1508 de 2012 reguló el tipo de Vigencia Futura, generalizando su uso en la infraestructura física del país, que sin embargo, con un uso indiscriminado, puede llevar a una mayor inflexibilidad en el presupuesto.

El monto máximo de la vigencia futura, el plazo y las condiciones de las mismas se contemplan en las metas plurianuales del MFMP. El proyecto o compromiso de la vigencia futura deben contar con el 15% de apropiación con cargo a la vigencia fiscal en que es solicitada. Para su constitución, se requiere concepto previo favorable del CONFIS donde se valida la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y con el MFMP. Las autorizaciones no pueden superar el respectivo periodo de gobierno, exceptuando los proyectos de inversión que el CONPES previamente declare de importancia estratégica; para lo cual deberá contar con el aval del CONFIS.

Según el MFMP, para abril de 2016 se habían aprobado \$85,37 billones, en pesos constantes de ese año, de vigencias futuras que van entre el 2017 y el 2042. Los compromisos que se tendrán en adelante, si se mantiene cons-

tante ese monto, que implican 2,5% del PIB para el periodo 2017-2018, 2,2% del PIB para 2019-2022 y 1,9% del PIB para 2023-2026, de 0,8 del PIB en promedio para los siguientes dieciséis años (Gráfico 3.7). Montos que harán más rígidos los presupuestos de las administraciones siguientes. Ahora bien, el monto aprobado de vigencias futuras solamente en 2015 ascendió a los \$44,3 billones e irán a aplicarse hasta el 2040 (cuadro 3.22).

Gráfico 3.7



Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

De ese monto las vigencias comprometidas en 2015 llegaron a los \$18,6 billones, de los cuales el 50,5% correspondieron a asociaciones público privadas y el porcentaje restante a vigencias ordinarias que en 2016 ya tienen comprometido el gasto por \$8,06 billones.

Cuadro 3.22

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2015
Cifras en billones de pesos

Año	Comprometidas 2015				Aprobadas 2015			
	APP	Excepcio- nal	Ordinaria	Total	APP	Excepcio- nal	Ordinaria	Total
2016	0,00	0,73	8,06	8,78	0,00	0,78	9,63	10,42
2017	0,08	0,77	3,06	3,92	0,08	0,87	3,94	4,89
2018	0,08	0,83	2,42	3,34	0,08	0,95	2,79	3,82
2019	0,33	0,80	0,89	2,02	0,33	1,00	1,00	2,33
2020	0,54	-	0,26	0,79	0,54	-	0,36	0,89
2021	0,73	-	0,14	0,87	0,73	-	0,18	0,91
2022	0,87	-	0,02	0,89	0,87	-	0,03	0,90
2023	0,86	-	-	0,86	0,86	-	0,01	0,87
2024	0,96	-	-	0,96	0,96	-	-	0,96
2025	0,91	-	-	0,91	0,91	-	-	0,91
2026	0,94	-	-	0,94	0,94	-	-	0,94
2027	1,05	-	-	1,05	1,05	-	-	1,05
2028	1,00	-	-	1,00	1,00	-	-	1,00
2029	1,03	-	-	1,03	1,03	-	-	1,03
2030	1,06	-	-	1,06	1,06	-	-	1,06
2031	1,09	-	-	1,09	1,09	-	-	1,09
2032	1,12	-	-	1,12	1,12	-	-	1,12
2033	0,93	-	-	0,93	1,16	-	-	1,16
2034	0,96	-	-	0,96	1,19	-	-	1,19
2035	0,99	-	-	0,99	1,23	-	-	1,23
2036	0,53	-	-	0,53	1,27	-	-	1,27
2037	0,54	-	-	0,54	1,30	-	-	1,30
2038	0,82	-	-	0,82	1,34	-	-	1,34
2039	0,58	-	-	0,58	1,38	-	-	1,38
2040	0,59	-	-	0,59	1,19	-	-	1,19
Total	18,60	3,13	14,85	36,59	22,73	3,61	17,93	44,27

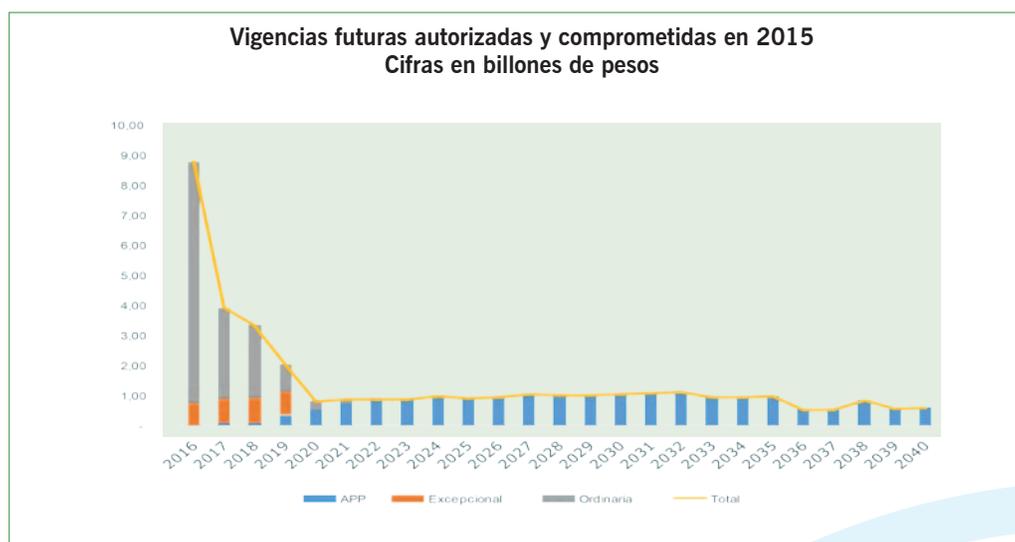
Fuente: CGR. SIF

El sector transporte concentra el 86% de los cupos autorizados para inversión y la mayoría tiene que ver con la Ley de Asociaciones Público Privadas (APP), donde se incluyen los sistemas estratégicos e integrados de transporte público de pasajeros, la construcción, mejoramiento y pavimentación de infraestructura vial (2017 – 2040); el 6,6% para programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico; el 3,1% al Fondo Adaptación con destino a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fe-

nómeno de La Niña en 2010, en el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional de acuerdo con el Decreto 4580 de 2010 y, finalmente, el 6,6% al resto de sectores.

Esas magnitudes dan cuenta hacia donde se destinarán buena parte de los recursos futuros del presupuesto anual por más de 20 años (Gráfico 3.8), con lo que el gasto estructural del presupuesto se acerca al 84%. Por ejemplo, en el 2015 la incidencia de las vigencias futuras autorizadas con anterioridad sobre la ejecución del presupuesto llegaron a \$19 billones, mientras que a nivel de compromisos el 86,6% se concentró en rubros de inversión y el 13,4% en funcionamiento.

Gráfico 3.8



Fuente: SIIF, Cálculos CGR

En concordancia con lo estipulado en la Ley 1508 de 2012, todas las autorizaciones ampararon gastos de inversión con plazos máximos de años futuros autorizados de 20 años; así mismo, todas ellas, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), tuvieron que ver con el mantenimiento, el mejoramiento y la rehabilitación de las vías concesionadas, la construcción de proyectos bajo esta modalidad contractual o la operación misma de las concesiones.

3.4 Las pérdidas de apropiación y eficacia en la ejecución del gasto

Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que si no se comprometen en la vigencia fenecen, comúnmente se denominan pérdidas de apropiación porque después del 31 de diciembre ya no se pueden utilizar.

Para 2015 las Pérdidas de apropiación fueron \$4,64 billones (2,2% de PGN), concentradas en cuatro sectores: Hacienda (27,11%), Deuda Pública (14,27%), Defensa y Policía (9,82%) y Trabajo (6,12%) (Cuadro 3.23).

Cuadro 3.23

Pérdidas de apropiación por sectores 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sector	Ejecución 2015		Pérdidas Apropiación			
	Aprop. Definitiva	Comp.	Absoluto	Porcentual	Participación Porcentual	
Hacienda	18,20	16,95	1,26	6,91	27,11	57,33
Deuda Pública	46,69	46,03	0,66	1,42	14,27	
Defensa y Policía	27,31	26,86	0,46	1,67	9,82	
Trabajo	23,25	22,97	0,28	1,22	6,12	
Resto Sectores	92,14	90,16	1,98	2,15	42,67	42,67
Total	207,59	202,96	4,64	2,23	100,00	100,00

Fuente: CGR. SIF

Las pérdidas de apropiación en funcionamiento se concentraron en cinco entidades con el 50,58% del total de P.A (Cuadro 3.24):

1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público dejó de comprometer \$336.300 millones en gastos de personal y \$238.840 millones en transferencias corrientes.

2) Ministerio de Trabajo no comprometió \$224.420 millones en transferencias corrientes, 84,80% para el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional y 14,56% para la administración de beneficios económicos periódicos de Colpensiones.

3) Fiscalía General de la Nación no comprometió \$181.610 millones en gastos de personal.

4) Agencia Logística de las Fuerzas Militares dejó de comprometer \$131.670 millones en la compra de bienes y servicios para la producción y comercialización.

5) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no comprometió \$85.850 millones en gastos de personal.

En el rubro de Inversión las pérdidas de apropiación se concentraron en cinco entidades. (Cuadro 3.24).

1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público dejó de comprometer \$472.200 de millones en transferencias para apoyar proyectos de inversión a nivel nacional y sistemas de transporte masivo y públicos en distintas regiones del país.

2) Instituto Nacional de Vías no comprometió \$111.520 millones en mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector especialmente vías y carreteras y \$7.390 millones en construcción de infraestructura propia del sector donde el 81,3% era para la construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional.

3) Fondo Nacional Ambiental no comprometió \$108.350 millones para apoyo en la implementación de las políticas ambientales del país, que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

4) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no comprometió \$35.940 millones para apoyo financiero de los cuales 83,1% eran para fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural y la línea especial de crédito a nivel nacional, \$11.940 millones en asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero, a través del Fondo de Fomento Agropecuario, \$10.450 millones para la generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas de los pequeños productores, \$11.020 millones en Subsidios Directos de los cuales 66,75% eran para la implementación del programa para la formación y desarrollo del joven rural y 27,25% para mejorar la competitividad del sector lácteo.

5) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no comprometió \$21.120 millones en asistencia a la primera infancia a nivel nacional, \$12.460 millones en acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, \$10.410 millones para desarrollar acciones de promoción y prevención en el marco de la política de seguridad

alimentaria y nutricional en el territorio nacional, \$11.110 millones en asistencia para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para la prestación del servicio público de bienestar familiar.

Mientras que en el rubro servicio de la deuda, las pérdidas de apropiación solamente fueron por \$661.740 millones se concentraron en el servicio de la deuda pública nacional: 80,88% interna y 19,12% externa.

Cuadro 3.24

Pérdidas de apropiación por sectores 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sector	Ejecución 2015		Pérdidas apropiación*			
	Aprop. Definitiva	Comp.	Absoluto	Porcentual	Participación	
FUNCIONAMIENTO	114,53	112,04	2,49	2,2	100,0	100,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	13,68	13,09	0,59	4,3	23,8	
Ministerio del Trabajo	18,73	18,50	0,23	1,2	9,4	
Fiscalía General de la Nación	2,68	2,49	0,19	7,2	7,8	50,6
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	1,02	0,87	0,14	14,2	5,8	
UAE Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales	0,95	0,85	0,09	10,0	3,8	
Resto Entidades	77,46	76,23	1,23	1,6	49,4	49,4
DEUDA	46,98	46,32	0,66	1,4	100,0	100,0
INVERSIÓN	46,09	44,60	1,49	3,2	100,0	100,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1,33	0,85	0,48	35,9	32,2	
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	3,63	3,50	0,12	3,3	8,2	
Fondo Nacional Ambiental (FONAM)	0,14	0,03	0,11	77,9	7,6	58,7
Ministerio de Agricultura	2,43	2,34	0,09	3,7	6,0	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	4,98	4,91	0,07	1,4	4,8	
Resto Entidades	33,58	32,97	0,61	1,8	41,3	41,3
Total	207,59	202,96	4,64	2,2	100,0	100,0

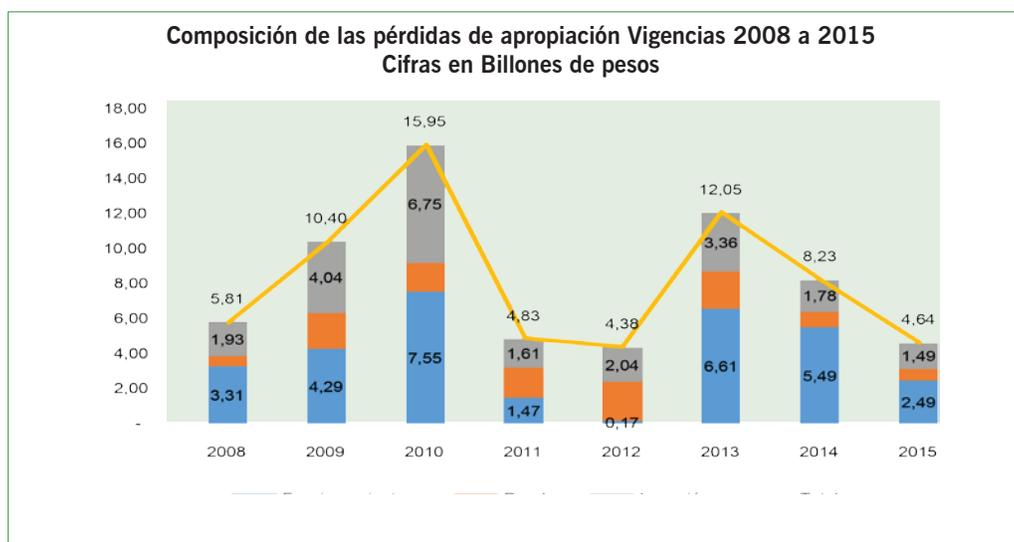
Fuente: CGR CDEFP con base en SIF Nación

3.4.1. Composición de las pérdidas de apropiación Vigencias 2008 a 2015

El comportamiento de las PA desde la perspectiva histórica del gasto es posible verificar su recurrencia desde la ejecución del PGN desde 2008 hasta 2010, cuando las PA pasaron de \$5,81 a \$15,95 billones, para entre 2011 y 2012 disminuir a \$4,83 billones y \$4,38 billones, respectivamente. Posteriormente, se registra un incremento de \$ 7,7 billones para alcanzar los

12,05 en 2013, para luego en los últimos años decrecer a \$8,23 billones y \$4,64 billones, en 2014 y 2015 (Gráfico 3.9). Es decir, de un presupuesto definitivo se dejaron por comprometer montos importantes de recursos en especial en el rubro de inversión.

Gráfico 3.9



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF.

En perspectiva, la participación de las PA en el PGN, y su monto como proporción del PIB, tiene un papel importante en la regulación presupuestaria, dado que muchas de las decisiones sobre la ejecución están atadas a la programación del Plan Financiero y el Programa Anual de Caja (PAC), y que en últimas, mediante su discrecionalidad puede generar los espacios fiscales que requiere el Gobierno Nacional.

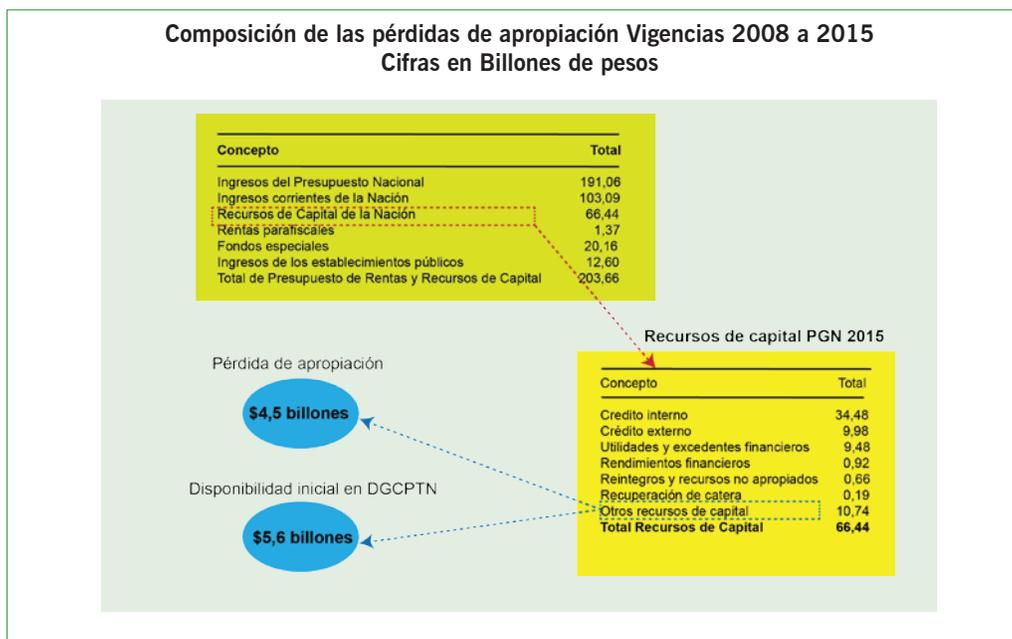
Una situación similar se observa en la composición de las PA según el tipo de gasto. En los últimos tres años la mayor proporción ha sido en funcionamiento, seguido por la Inversión y luego el servicio de la deuda pública (Gráfico 3.10). Los factores que explican su dinámica son de diversa índole: mientras que en el caso del funcionamiento y de la inversión se encuentran asociados a recortes efectivos del gasto y a eficacia en la gestión, el servicio de la deuda refleja los resultados obtenidos con la política recurrente de ejecución de operaciones de manejo de deuda interna. Dado los ajustes fiscales de 2014 y 2015, se nota la reducción de las PA. Por ejemplo, las modificaciones realizadas al presupuesto aprobado en 2015, por adiciones y reducciones en los distintos rubros, condujeron a que las apropiaciones definitivas disminu-

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

eran de \$216,16 billones a \$207,59 billones, con un ajuste de \$9 billones; a pesar de ello, este comportamiento se acompañó de las PA por \$ 4,64 billones en rubros diferentes. El resultado final, como se puede apreciar en el Cuadro 3.25, fue un recorte relativo y la flexibilización del gasto entre sectores. Por otra parte, en términos de eficacia de la ejecución presupuestal, se dejaron de ejecutar montos considerables frente al presupuesto definitivo, situación que debe ser valorada a la luz de los determinantes del gasto, su composición sectorial y la posibilidad de situar o no los fondos. La consecuencia del efecto conjunto de las dos facetas fue en la vigencia una reducción del gasto y la sobrestimación de los ingresos.

La composición sectorial muestra una concentración de 83,5% de las PA en cinco sectores: el servicio de la deuda asciende a \$6,6 billones y concentra el 54,8%, entre tanto, los sectores de Hacienda, Salud y Protección Social, Defensa y Seguridad y Justicia reúnen un 28,8% de dichas pérdidas.

Gráfico 3.10



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF.

Cuadro 3.25

Pérdidas de apropiación por sectores 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Gasto	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Compromisos	Adición (+) o Reducción (-)	Pérdidas de apropiación
FUNCIONAMIENTO	119.396,71	114.529,28	112.039,74	-4.867,43	2.489,53
Gastos de Personal	25.096,95	24.611,10	23.620,59	-485,85	990,51
Gastos Generales	7.086,43	7.738,59	7.555,74	652,15	182,84
Gastos de Comercialización y Producción	1.645,83	1.742,56	1.480,88	96,73	261,68
Transferencias Corrientes	84.958,52	79.656,17	78.618,41	-5.302,35	1.037,76
Otras transferencias	13.405,71	11.159,98	10.632,32	-2.245,73	527,65
Transferencias al exterior	66,08	73,76	72,41	7,68	1,35
Transferencias al sector público	14.927,19	12.490,01	12.392,89	-2.437,17	97,12
Transferencias de previsión y seguridad social	25.320,19	24.670,01	24.297,94	-650,18	372,07
Transferencias por convenios con el sector privado	628,86	694,42	659,51	65,56	34,90
Sistema General de Participaciones	30.610,51	30.568,00	30.563,33	-42,51	4,67
Transferencias de capital	608,98	780,86	764,13	171,88	16,73
DEUDA	47.337,00	46.977,00	46.315,26	-360,00	661,74
Deuda interna	37.705,57	35.838,99	35.303,75	-1.866,57	535,24
Deuda externa	9.631,43	11.138,01	11.011,51	1.506,57	126,49
INVERSION	49.424,35	46.088,68	44.603,17	-3.335,67	1.485,51
Transferencias	10.397,25	9.697,67	9.141,48	-699,58	556,20
Apoyo	1.190,27	1.010,67	839,54	-179,60	171,13
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector	5.334,85	5.023,98	4.875,93	-310,87	148,05
Administración, atención, control y organización institucional para la Administración del Estado	2.597,33	2.228,04	2.110,38	-369,29	117,66
Protección y bienestar social del recurso humano	9.174,62	9.163,82	9.070,48	-10,80	93,35
Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	4.635,62	4.122,00	4.052,51	-513,62	69,48
Resto programas	16.094,41	14.842,49	14.512,85	-1.251,92	329,63
Total	216.158,06	207.594,96	202.958,18	-8.563,11	4.636,78

Fuente: CGR, sobre cifras SIF.

3.4.2 Pérdidas de apropiación en el PGN.

En la evolución de las PA es posible identificar una tercera faceta. De manera indirecta y en cada una de las vigencias, han permitido la flexibilización del gasto, tal como se ilustra con lo acontecido en 2015. En tal sentido, luego de aplicar las adiciones y reducciones en varios rubros del presupuesto inicial, las apropiaciones definitivas se incrementaron \$3,4 billones, pero como este comportamiento se acompañó del aumento de las PA en rubros diferentes, se produjo una recomposición entre las erogaciones de funcionamiento, deuda e inversión, e incluso al

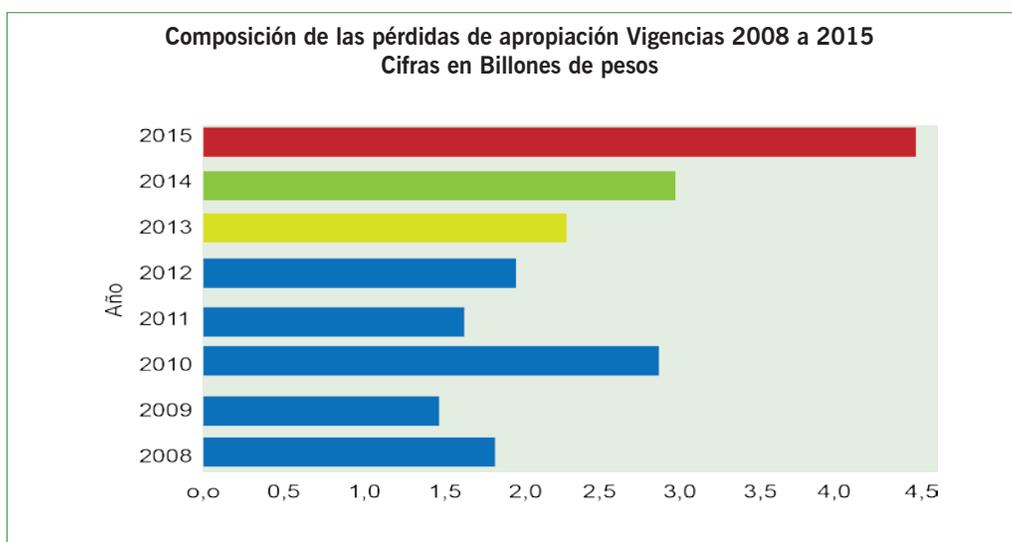
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

interior del mismo gasto de inversión, con lo cual el resultado final fue un recorte relativo y la flexibilización del gasto entre sectores.

El PGN para 2015 incluyó \$10,74 billones en el rubro de otros ingresos de capital. Dentro de ellos, \$4,5 billones corresponden a pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, \$5,6 billones a la disponibilidad inicial que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional registra como disponibles al cierre de la vigencia 2014 (Gráfico 3.10).

La provisión contingente de \$4,5 billones es “equivalente al monto de las pérdidas de apropiación estimadas en la formulación del presupuesto, cuya provisión se hará efectiva solamente si las pérdidas de apropiación son inferiores a las estimadas inicialmente”²³ (Gráfico 3.11).

Gráfico 3.11



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF.

La revisión de la evolución de este rubro en las diferentes vigencias muestra que su principal característica es la baja ejecución, y por esta razón, puede interpretarse como un indicador de sobrestimación de los ingresos en los proyectos de presupuesto de cada año. La forma en que se materializa este comportamiento se evidenció en el Cuadro 3.24.

•• 23 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2014: “Prioridades sociales para el tiempo de la paz”, Anexo al Mensaje Presidencial, pág. 50.

En la programación del presupuesto, el monto de recursos aforados para cada año representó, en promedio entre 2008 y 2015, el 0,35% del PIB. Pero en la ejecución, es decir, cuando se verifica la entrada efectiva de los recursos en la Tesorería, su monto es insignificante como proporción al PIB. Además de la disparidad del comportamiento y monto de las PA como ingreso y su reflejo en el resultado fiscal de cada vigencia, existen dudas sobre la legalidad de presupuestar este rubro como ingreso.

La CGR en varios informes viene insistiendo en que se debe hacer más transparente el presupuesto de ingresos pues en anteriores oportunidades recalcó que: “Al examinar los conceptos de “ingresos” que hacen parte de este rubro, se encuentra que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación. Además, el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que define los recursos de capital de la Nación, no se contempla el rubro “pérdidas de apropiación” como una renta que se deba aforar cada año en el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, queda comprometida la legalidad de este rubro”²⁴.

3.5 Balance presupuestal

En el balance presupuestal se debe tener en cuenta no solo la diferencia entre ingresos y gastos, como usualmente se presenta, sino en caso de haberse presentado déficit respecto a lo programado, cómo fue que este se financió.

Así, como diferencia entre los ingresos y los gastos, hubo un faltante de financiamiento por \$7,53 billones medido por compromisos; mientras que por obligaciones se llega a un superávit de \$0,57 billones; y por pagos el superávit alcanza a los \$10,86 billones (Cuadro 3.26).

Cada uno de estos momentos tiene una explicación presupuestal: en el primer caso, que existe una serie de contratos que aún no se han terminado, y están sin la obligación (recibo de bienes o servicios); en el segundo caso, que los bienes o servicios recibidos fueron menores que el recaudo efectivo; y el tercero que los bienes o servicios fueron menores al recaudo efectivo, y se generaron las cuentas por pagar, quedando un excedente de tesorería que se formaliza en la medida que se dé cumplimiento a las cuentas de cobro. Es resumidas cuentas con ello solo se están calculado el rezago presupuestal.

•• 24 Contraloría General de la República, Comentarios acerca del monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007, pág. 10.

Cuadro 3.26

Balance en el presupuesto
Billones de pesos

Descripción	Aforo inicial	Modificaciones Netas aforo	Aforo vigente	Recaudo en efectivo acumulado	Devoluciones pagadas acumuladas	Recaudo en efectivo acumulado neto
Ingresos Corrientes de la Nación	103,09	7,47	110,56	103,18	0,45	102,73
Recursos de Capital de la Nación	65,83	-2,02	63,81	55,77	0,00	55,77
Ingresos de los Establecimientos Públicos	12,84	-0,58	12,26	13,53	0,02	13,51
Rentas Parafiscales	1,37	0,00	1,37	1,42	0,00	1,42
Fondos Especiales	20,53	-0,93	19,60	22,05	0,05	22,00
Total Ingresos PGN 2015	203,66	3,94	207,59	195,96	0,52	195,43
GASTOS 2015						
Descripción	Apropiación Inicial	Reduccion Neta	Apropiación Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos
Funcionamiento	119,40	-4,87	114,53	112,04	108,46	105,22
Deuda	47,34	-0,36	46,98	46,32	46,05	45,80
Inversión	49,42	-3,34	46,09	44,60	40,35	33,56
Total	216,16	-8,56	207,59	202,96	194,87	184,57
Resultado presupuestal						
Recaudo en efectivo neto - Compromiso				-7,53		
Recaudo en efectivo neto - Obligación					0,57	
Recaudo en efectivo neto- Pagos						10,86
Reservas = Compromisos -Obligación		-8,09				
Cuentas por pagar = Obligación menos pagos		10,29				

Fuente: CGR con datos del SIF.

Sin embargo, al presentarse solo lo anterior no se puede determinar cómo se financió el déficit, para ello se utiliza la metodología establecida por el Fondo Monetario Internacional “por encima o debajo de la línea”, ésta limpia el gasto del financiamiento y de los ingresos, de los desembolsos de los recursos del crédito, que van por debajo de la línea.

Bajo esta metodología, en 2015 el Gobierno Nacional arrojó un déficit en el presupuesto de \$32,15 billones, lo que representó un crecimiento del déficit con respecto al 2014 de \$9,1 billones. En términos del Producto Interno Bruto, el PGN el déficit alcanzó el 4% superior en 0,9 puntos porcentuales frente al registrado en 2014. Este se originó en una reducción en los ingresos corrientes de 0,9 p.p del PIB frente a un gasto constante en el mismo período (Cuadro 3.27).

Cuadro 3.27

Balance del presupuesto por compromisos
Billones de pesos y porcentajes

Concepto	2014	2015	Variación		PIB	
			Absoluta	Relativa %	2014	2015
			2015 / 2014	2015 / 2014		
1. Ingresos totales	124,35	124,14	-0,2	-0,2	16,4	15,5
1.1. Ingresos corrientes	107,66	116,79	9,1	8,5	14,2	14,6
1.1.1. Ingresos tributarios	107,63	116,51	8,9	8,2	14,2	14,5
1.1.1.1. Impuestos directos	53,15	57,98	4,8	9,1	7,0	7,2
1.1.1.2. Impuestos indirectos	54,48	58,53	4,0	7,4	7,2	7,3
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,03	0,29	0,3	755,6	0,0	0,0
1.2. Otros Ingresos	1,66	2,02	0,4	21,5	0,2	0,3
1.2.1. Fondos Especiales	1,66	2,00	0,3	20,4	0,2	0,2
1.2.2. Aportes parafiscales	0,00	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3. Ingresos de Capital	15,03	5,32	-9,7	-64,6	2,0	0,7
1.3.1. Rendimientos financieros	1,02	0,30	-0,7	-70,6	0,1	0,0
1.3.2. Excedentes financieros	12,01	4,35	-7,7	-63,7	1,6	0,5
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	0,54	0,46	-0,1	-15,0	0,1	0,1
1.3.4. Recuperación de Cartera	0,24	0,14	-0,1	-44,7	0,0	0,0
1.3.5. Otros de capital	1,23	0,08	-1,1	-93,6	0,2	0,0
2. Gastos Totales	147,43	156,28	8,9	6,0	19,5	19,5
2.1. Gastos Corrientes	121,83	129,20	7,4	6,0	16,1	16,1
2.1.1. Funcionamiento	104,08	109,80	5,7	5,5	13,8	13,7
2.1.1.1. Gastos de personal	17,00	18,04	1,0	6,1	2,2	2,3
2.1.1.2. Gastos generales	5,97	5,56	-0,4	-6,9	0,8	0,7
2.1.1.3. Transferencias	81,10	86,20	5,1	6,3	10,7	10,8
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	17,75	19,40	1,6	9,3	2,3	2,4
2.1.2.1. Externos	3,99	4,99	1,0	25,1	0,5	0,6
2.1.2.2. Internos	13,77	14,41	0,6	4,7	1,8	1,8
2.2. Gastos de Inversión	25,60	27,09	1,5	5,8	3,4	3,4
3. Déficit (-)/Superávit (+) (1-2)	-23,07	-32,15	-9,1	39,3	-3,1	-4,0
4. Financiamiento	23,07	32,15	9,1	39,3	3,1	4,0
4.1. Crédito Externo Neto	6,04	12,65	6,6	109,4	0,8	1,6
4.1.1. Desembolsos	10,88	18,65	7,8	71,4	1,4	2,3
4.1.2. Amortizaciones	4,84	6,00	1,2	23,9	0,6	0,7
4.2. Crédito Interno Neto	12,78	12,84	0,1	0,4	1,7	1,6
4.2.1. Desembolsos	30,06	30,38	0,3	1,1	4,0	3,8
4.2.2. Amortizaciones	17,28	17,54	0,3	1,5	2,3	2,2
4.3. Venta de activos fijos	0,03	0,02	0,0	-44,2	0,0	0,0
4.4. Utilidades Banco de la República	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
4.5. Recursos de Tesorería = (DI) - (DF)	4,21	6,63	2,4	57,4	0,6	0,8
4.5.1. Disponibilidad inicial (DI)	12,37	8,16	-4,2	-34,1	1,6	1,0
4.5.2. Disponibilidad final (DF)	8,16	1,52	-6,6	-81,4	1,1	0,2

Fuente: CGR, sobre información del SIIF.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Capítulo IV Cuenta del Tesoro

4.1. El comportamiento de la Tesorería en 2015

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN o Tesorería) recauda la mayor parte de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC), gira los recursos a las entidades ejecutoras del Presupuesto Nacional; administra los excedentes de liquidez tanto del Gobierno como los de los fondos administrados que por ley le han sido asignados; otorga créditos extraordinarios a otras entidades y administra el recaudo, traslado, administración y giro de recursos en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN).

La gestión de la Tesorería evaluada aquí se realiza a partir del flujo de caja y el portafolio global, en pesos y dólares, lo cual incluye los recursos administrados. De esto se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento, esto de acuerdo a la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea). Se evalúa además el balance contable de la Tesorería en el corto plazo, lo que comprende el balance de la Tesorería y el balance de la Deuda, con los activos y pasivos corrientes, para examinar las condiciones de liquidez del Gobierno.

4.1.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes de Tesorería en 2015 fueron: los ingresos tributarios con el 63,9% y los desembolsos de crédito con el 28,0%. Los recursos de capital perdieron participación debido a la disminución de los excedentes trasladados por Ecopetrol al Gobierno, mientras el portafolio y las operaciones de la Tesorería constituyeron una fuente importante de recursos, lo cual incluye préstamos de corto plazo (pagarés) de los Fondos administrados a la Tesorería (Cuadro 4.1).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 4.1

Fuentes y usos de la Tesorería
Cifras en billones

	2014	2015	Par %	var %
Fuentes	170,99	182,71	100,0	6,85
Ingresos corrientes	109,85	117,52	64,3	6,98
Tributarios	108,74	116,84	63,9	7,45
No tributarios	1,12	0,68	0,4	-38,98
Fondos espec y otros	2,20	1,89	1,0	-13,93
Recursos de capital	15,07	11,43	6,3	-24,15
Desembolsos de crédito	40,94	51,13	28,0	24,88
Externo	10,88	18,76	10,3	72,32
Interno	30,06	32,37	17,7	7,70
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-1,28	-10,65	-5,8	729,95
Operaciones de tesorería	4,17	11,37	6,2	172,59
Utilidades Banco Rep	-	-	-	-
Enajenación de activos	0,03	0,02	0,0	-46,55
Usos	170,99	182,71	100,0	6,85
Gastos presupuestales	147,80	154,94	84,8	4,83
Funcionamiento	98,02	100,64	55,1	2,67
Inversión	32,22	34,49	18,9	7,05
Intereses deuda	17,56	19,82	10,8	12,84
Externa	3,81	5,29	2,9	38,87
Interna	13,75	14,53	8,0	5,63
Otros gastos	0,93	1,42	0,8	52,79
Amortización de crédito	22,27	26,35	14,4	18,32
Externo	4,88	6,09	3,3	24,84
Interno	17,39	20,26	11,1	16,48

Fuente: CGR, CDEFP

El portafolio y las operaciones de Tesorería también incluyen, como se detalla más adelante, préstamos de la Tesorería a otros Fondos o entidades, los traslados títulos TES en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN²⁵) y la liquidez de los Fondos y la Tesorería en cuentas remuneradas del Banco de la República.

- 25 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), y el decreto 2785 de 2013, con el cual se reglamentó su operación. La CUN centraliza en una cuenta administrada por la Dirección del Tesoro Nacional (Tesorería), todos los recursos de la Nación (recursos propios y fondos especiales). Con esto se controla la disponibilidad de recursos de cada entidad en la CUN, posibilitando el traslado directo de recursos a la 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 debe estimular decisiones eficientes en el manejo de los recursos.

Los usos de Tesorería por su parte, se orientaron fundamentalmente a los gastos presupuestales, ocupando el 84,8% del total de usos. Entre estos se destaca un aumento del gasto de intereses de la deuda externa del 38,9% frente al 2014, debido al efecto de la devaluación. No obstante, en 2015 se destaca un aumento de las amortizaciones del crédito interno y externo, que elevó su participación en los usos de Tesorería con relación al 2014 (Cuadro 4.1).

4.1.2 El balance de caja de la Tesorería

La Tesorería presentó en el 2015 un déficit de caja de \$25,5 billones, lo que representó un crecimiento del déficit con respecto al 2014 de 3,9 billones. En términos del PIB el déficit pasó del 2,9% del PIB en 2014 al 3,2% del PIB en 2015 (Cuadro 4.2).

El aumento de déficit de Tesorería se explica por un mayor crecimiento de los gastos frente a los ingresos. Estos últimos si bien presentaron un aumento por el lado de los ingresos tributarios, registraron una disminución en los recursos de capital, debido a los menores excedentes transferidos por parte de Ecopetrol, lo cual estuvo asociado al impacto de la caída de los precios del petróleo en las utilidades obtenidas en 2014 (Cuadro 4.2).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 4.2

Fuentes y usos de la Tesorería
Cifras en billones

	Billones de pesos		%PIB	
	2014	2015	2014	2015
Ingresos totales	127,13	130,85	16,8	16,3
Ingresos corrientes	109,85	117,52	14,5	14,7
Tributarios	108,74	116,84	14,4	14,6
No tributarios	1,12	0,68	0,1	0,1
Fondos espec y otros	2,20	1,89	0,3	0,2
Otros rec capital	15,07	11,43	2,0	1,4
Gastos totales	148,73	156,36	19,6	19,5
Gastos presupuestales	147,80	154,94	19,5	19,3
Funcionamiento	98,02	100,64	12,9	12,6
Inversión	32,22	34,49	4,3	4,3
Intereses deuda	17,56	19,82	2,3	2,5
Externa	3,81	5,29	0,5	0,7
Interna	13,75	14,53	1,8	1,8
Otros gastos	0,93	1,42	0,1	0,2
Deficit Tesorería	-21,60	-25,52	-2,9	-3,2
Financiamiento	21,60	25,52	2,9	3,2
Crédito externo	6,01	12,66	0,8	1,6
Desembolsos	10,88	18,76	1,4	2,3
Amortizaciones	4,88	6,09	0,6	0,8
Crédito interno	12,67	12,12	1,7	1,5
Desembolsos	30,06	32,37	4,0	4,0
Amortizaciones	17,39	20,26	2,3	2,5
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-1,28	-10,65	-0,2	-1,3
Operaciones de tesorería	4,17	11,37	0,6	1,4
Enajenación de activos	0,03	0,02	0,0	0,0
Déficit primario	-4,03	-5,70	-0,5	-0,7

Fuente: CGR, sobre cifras del Tesoro Nacional

Las utilidades transferidas por la empresa estatal pasaron de \$10,77 billones a \$4,15 billones en 2015, reduciendo en \$6,7 billones los recursos de capital. Esto fue compensado parcialmente por el traslado de \$3,3 billones de la reserva actuarial de Positiva Compañía de Seguros S.A., según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Cabe anotar que con estos ingresos no se constituyó un Fondo administrado, financió el gasto de la Tesorería y como se registra más abajo, se incorporó como cuenta por pagar

en el balance contable²⁶. En términos del PIB los ingresos de la Tesorería cayeron en mayor medida que la disminución del gasto, lo que aumentó el déficit en 0,3 puntos porcentuales (p.p.) del PIB (Cuadro 4.2).

El déficit de Tesorería de 2015 (3,2% del PIB) se financió en gran parte con crédito interno (1,5% del PIB), y con crédito externo (1,6% del PIB). Aunque debe señalarse que una parte de este endeudamiento externo no se utilizó para financiar dicho déficit, ya que se realizó una operación de prefinanciamiento para la vigencia de 2016 (\$5,5 billones) mediante la colocación de bonos. Por esta razón, la Tesorería debió acudir a préstamos de los Fondos administrados (pagarés), entre los que se destacaron el Fondo CREE, Bonos Pensionales, Fonpet, Fonsecon, entre otros. Con estos recursos la Tesorería no solo financió su déficit sino que le permitió otorgar un préstamo por \$1,9 billones al Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) para cubrir su déficit y vender dólares durante el año por US\$ 1.226 millones con el fin de estabilizar el mercado cambiario.

Como se describe más abajo, ello posibilitó un aumento del saldo del portafolio de la Tesorería por \$10 billones en 2015 (Cuadro 4.2), que incluye el portafolio de los Fondos, los depósitos remunerados en pesos y dólares en bancos internacionales y el Banco de la República, el préstamo del FEPC, a lo que se unió el traslado a la Tesorería de títulos TES por parte de las entidades del sistema CUN.

La Tesorería acudió igualmente a préstamos del Sistema General de Regalías (SGR) por 6,5 billones para cubrir los mismos pagarés que le debía en 2014 (4,0 billones) y afrontar otras obligaciones. La Tesorería también se financió con parte de los TES entregados por las entidades del CUN (\$1,2 billones) y con una proporción de la venta de dólares realizada en el año. En total estas fuentes de financiamiento alcanzaron los 11,4 billones (Cuadro 4.2).

El balance primario por su parte (ingresos totales menos el gasto sin intereses) registró en 2015 un déficit de \$5,7 billones (0,7% del PIB), lo que representó un aumento de 2 p.p. del PIB con respecto al 2014 (Cuadro 4.2). El déficit fue el resultado de un aumento del gasto primario (5,1%) superior al incremento de los ingresos (2,9%), aunque estos incrementos fueron menores a los experimentados en 2014, debido a la caída de la renta petrolera y el ajuste efectuado en el gasto.

- 26 Al no ser un ingreso propio o asociado al carácter funcional del Gobierno, debería ser asumido como financiamiento (por debajo de la línea) lo que elevaría el déficit.

4.1.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos Administrados

Los movimientos del portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados fueron un mecanismo de financiación importante para cubrir el déficit de caja en 2015. Si se incluye en el portafolio total los recursos administrados del SGR y los TES de Control Monetario (TESBCM), se constituye el portafolio global de la Tesorería, el cual pasó de \$32,6 billones en 2014 a \$35,8 billones en 2015 (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3

Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y Fondos administrados
Billones de pesos

Inversion	2014	2015	Participación %	Variación relativa %
Pagares Interfondos	6,6	13,5	44,6	104,0
Bonos Pensionales	-	0,9	3,0	
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,9	1,9	6,4	104,9
FNR				
Fonpet	0,8	0,5	1,6	(39,8)
Sistema General de Regalías	4,0	6,5	21,4	61,1
Fondo CREE	0,8	2,4	7,9	189,7
Otros	0,0	1,3	4,3	
Depositos Remunerados	20,7	8,9	29,4	(57,0)
TES de Control Monetario	13,2	5,0	16,5	(62,0)
Sistema General de Regalías	2,6	0,8	2,6	(69,4)
Bonos Pensionales	0,9	0,0	0,1	(97,6)
Fonsecon	0,4	0,2	0,6	(59,4)
Seguridad democratica	0,2			
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,2	1,4	4,7	852,7
Fondo CREE	2,1	0,5	1,7	(75,0)
Fonpet		0,4		
Otros	1,1	0,6	1,9	(48,7)
TES	3,2	7,9	26,0	147,0
Fonpet	-	-	-	
Excedentes (Tesorería Nacional)	3,2	7,9	26,0	148,2
Total portafolio pesos	30,5	30,3	100	(0,7)
Portafolio dólares (millones de \$)	2,1	5,5		160,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,1	5,5		160,0
Total portafolio	32,6	35,8		9,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR

El portafolio global está constituido por inversiones en pesos como los pagarés, las tenencias de TES y los depósitos remunerados en el Banco de la República. También existen inversiones en dólares, que son básicamente títulos de corto plazo de la Tesorería en bancos internacionales, y que son ingresos obtenidos por las colocaciones de bonos externos para financiar la vigencia 2016 (Cuadro 4.3).

Los cambios más destacados de este portafolio global en 2015 fueron: i) el aumento de los préstamos de los Fondos a la Tesorería mediante pagarés, que pasaron de \$5,7 a \$11,6 billones, lo cual incluye los préstamos del SGR ii) el incremento de los préstamos de la Tesorería al FEPC en \$1.0 billón, el saldo al cierre de 2015 fue de \$1,9 billones. Se espera que en 2016 el FEPC cubra este préstamo con la emisión de TES, por tanto este “activo” se convertirá en un pasivo a cargo de la Nación. La Tesorería obtendrá liquidez para destinarlo al gasto o cubrir pasivos con los Fondos o la CUN iii) la reducción de los depósitos remunerados de los Fondos, lo que significó retiros para otorgar préstamos a la Tesorería, como es el caso del SGR iv) el aumento de los depósitos remunerados propios de la Tesorería v) la mayor tenencia de TES por parte de la Tesorería, pasaron de \$3,2 billones en 2014 a \$7,9 billones en 2015. No obstante, estos títulos le pertenecen a las entidades del sistema CUN vi) El portafolio en dólares se elevó, esto a causa del prefinanciamiento a través de bonos externos (US\$1.500 millones).

Los depósitos remunerados por concepto de las colocaciones de TESBCM, que tienen un efecto neutro en la caja de la Tesorería ya que no financian el gasto, se redujeron en 2015 debido a los vencimientos y la ausencia de colocaciones de estos títulos.

De acuerdo a esto, los pagarés fueron en 2015 la principal inversión del portafolio global en pesos de la Tesorería, con el 44,6% del total (Cuadro 4.3), seguidas por los depósitos remunerados (29,4%) y la tenencia de títulos TES (26%). El portafolio en dólares, como ya se comentó, le pertenece a la Tesorería y corresponde a recursos derivados del prefinanciamiento para la vigencia 2016. Con respecto a estos recursos el Plan Financiero 2016 contempla que se utilizaran, junto con el nuevo endeudamiento para cubrir el servicio de la deuda, los gastos en dólares y la venta de dólares hasta por US\$1.878 millones.

El saldo de los pagarés (13,5billones), solo \$1,9 billones le pertenecen a la Tesorería; los \$11,9 billones restantes le pertenecen al SGR, al Fondo CREE, el Fondo Bonos pensionales y otros Fondos. Del saldo de los depósitos remunerados (8,9 billones) le corresponden \$1,7 billones a los Fondos, \$0,8 billones al SGR y \$1,4 billones a la Tesorería propiamente.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En resumen, del portafolio global de \$35,8 billones que administra la Tesorería, \$8,8 billones le pertenecen propiamente a la Tesorería, de los cuales \$5,5 billones fueron los recursos del prefinanciamiento, \$1,9 el préstamo al FEPC y 1,4 billones los depósitos remunerados en el emisor.

Los Fondos administrados con los mayores saldos de portafolio en pesos en 2015 fueron el Fondo CREE (\$2,9 billones), el Fonpet (\$0,9 billones), el Fondo Bonos Pensionales (\$0,9 billones) y Fonsecon (0,4 billones) (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.3

Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y Fondos administrados Billones de pesos

Fondos	2014	2015	Participación %	Variación absoluta	Variación relativa %
CREE	2,94	2,92	8,1	-0,02	-0,6
Bonos Pensionales	0,89	0,92	2,6	0,03	3,4
Fonpet	0,83	0,90	2,5	0,07	8,4
Fonsecon	0,41	0,45	1,2	0,04	8,8
Imp-2 Por Mil (Fondo 3)	0,20	0,21	0,6	0,01	3,4
Seguridad Democrática	0,20	0,20	0,6	0,01	3,6
Epsa	0,12	0,16	0,4	0,04	28,5
Corporanonimas	0,12	0,12	0,3	0,00	1,7
Bp Supernotariado	0,11	0,12	0,3	0,00	3,6
Faer	0,12	0,11	0,3	-0,00	-2,6
Fazni	0,09	0,11	0,3	0,02	25,0
Prone	0,08	0,09	0,3	0,01	12,0
Fondo Nacional Regalías	0,01	0,09	0,3	0,08	900,0
Pensiones Públicas	0,08	0,08	0,2	0,00	2,5
Fondeg	0,06	0,08	0,2	0,01	20,6
Fondo Gas Natural	0,04	0,07	0,2	0,03	91,4
Insfopal Findeter	0,05	0,06	0,2	0,00	5,8
Bancafe En Liquidación	0,04	0,04	0,1	0,00	5,0
Interventoria Administrativa Y Fra	0,02	0,03	0,1	0,00	8,3
Carbocol	0,02	0,02	0,0	-0,00	-11,1
Fopep	0,04	0,02	0,0	-0,02	-58,3
Incomex	0,01	0,01	0,0	-	0,0
Subtotal Fondos administrados	6,47	6,78	18,9	0,31	4,9
Control Monetario	13,16	5,00	14,0	-8,16	-62,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	4,27	11,25	31,4	6,98	163,4
Propios	1,09	3,36	9,4	2,27	207,8
CUN	3,18	7,90	22,1	4,72	148,2
Sistema General de Regalías	6,62	7,29	20,4	0,67	10,1
Portafolio Total pesos	30,52	30,33	93,5	-0,19	-0,6
Portafolio Dólares	2,11	5,48	6,5	3,37	160,0
Portafolio Total	32,63	35,81	100,0	3,18	9,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR

Estos Fondos comparten la misma contabilidad de la Tesorería, a diferencia del SGR, que si bien es un Fondo administrado tiene contabilidad aparte. Mientras los Fondos tienen el 18,9% del portafolio total (pesos y dólares), el SGR representa el 20,4%, los TESBCM el 14%, la CUN el 22,1% y la Tesorería el 15,9% (Cuadro 4.4). La relativa estabilidad de los saldos de los Fondos administrados es una característica general del portafolio con la mayor participación en el total, al igual que el del SGR, lo que le ha permitido a la Tesorería financiar las obligaciones con estos Fondos y cubrir el déficit de caja.

4.1.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería

El portafolio global de Tesorería descrito anteriormente, así como los movimientos que afectan los saldos y reflejan 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 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 agrupan en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN)²⁷. Por esto, en esta sección se elabora un balance corriente consolidado, 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 por la Nación²⁸, la deuda de la Nación originada en la emisión de TES, Bonos (Seguridad, paz, agrario), los préstamos con la 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 del Gobierno y el correspondiente a los fondos recibidos en administración que corresponden a recursos pensionales, regalías, la liquidación de entidades nacionales y los embargos de las cuentas del Tesoro.

•• 27 El instructivo 1 de 2011 de la Contaduría General de la Nación estableció la desagregación del balance del Ministerio de Hacienda en tres entidades contables públicas de acuerdo al negocio específico de cada una de ellas: 1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2. Deuda Pública y 3. Tesoro Nacional (DTN).

28 Incluye los presupuestarios, los acuerdos de pago, los créditos transitorios, los créditos para vías terciarias y los intereses a favor reconocidos y los ingresos financieros derivados de los créditos para vías terciarias.

4.1.5 Balance del Tesoro Nacional

Los activos corrientes²⁹ de la Tesorería en 2015 aumentaron en 9,8% con relación al 2014. Se destacaron los incrementos en las cuentas: i) Administración de la Liquidez, con los préstamos de los Fondos a la Tesorería ii) Inversión e Instrumentos derivados, con los saldos de TES trasladados a aquella por las entidades de la CUN y iii) Préstamos Gubernamentales Otorogados, con los préstamos de la Tesorería al FEPC.

En efecto, los préstamos de los Fondos administrados (diferentes al SGR) pasaron de \$1,7 billones a 5,1 billones y el saldo de TES de las entidades de la CUN alcanzó un valor de \$7,4 billones (138% más que en 2014) (Cuadro 4.5). Como ya se mencionó el monto de los TES fue mayor, sin embargo, la Tesorería liquidó cerca de \$1,2 billones para financiar otras operaciones.

Los préstamos de la Tesorería para cubrir el déficit del FEPC, pasaron de 0,8 billones en 2014 a \$1,8 billones en 2015. Esto se traducirá en mayor deuda a cargo de la Nación, mediante la emisión de TES para cubrir los pagarés que los respaldan³⁰. Como se ha comentado en anteriores informes de la CGR, no es clara la contabilidad de esta operación ya que la contrapartida de este préstamo no se registra en el FEPC, debido a que no tiene personería jurídica y por tanto no tiene balances propios, ni el préstamo se registra en los pasivos de la Tesorería.

Cabe destacar la reducción de los Depósitos en Instituciones Financieras debido a la disminución de los saldos de Depósitos Remunerados en el Banco de la República por parte de los Fondos, así como por los menores Depósitos de los TES de Control Monetario (TESBCM) (Cuadro 4.5). La disminución de estos depósitos se compensó parcialmente con un aumento de los Depósitos en el Exterior debido a los recursos obtenidos del prefinanciamiento para la vigencia 2016 realizado con bonos soberanos.

•• 29 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.

30 La Resolución 1067 de junio 2014 establece que el FEPC podrá seguir recibiendo recursos del crédito de la Tesorería (pagarés), así como recursos de Presupuesto General de la Nación. El pasivo por tanto del FEPC se cubrirá a cargo del Presupuesto.

Cuadro 4.5

Tesoro Nacional
Activos y pasivos corrientes
En billones de pesos

Codigo	Concepto	2013	2014	2015	Crecimiento %
1	ACTIVOS	27,62	26,44	29,04	9,8%
1.1	EFFECTIVO	22,71	22,37	19,04	-14,9%
1.1.10	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	16,68	20,72	13,93	-32,7%
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	0,25	0,44	0,50	13,8%
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	2,00	2,15	5,32	147,1%
1.1.10.12	Depositos remunerados	14,43	18,12	8,11	-55,2%
	TES de Control Monetario	10,09	13,16	5,00	-62,0%
	Fondos administrados	4,34	4,96	3,11	-37,3%
1.1.12	ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ	6,03	1,66	5,10	208,1%
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	1,44	3,11	7,43	138,9%
1.2.01	INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQ EN TITULOS DE DEUDA	1,04	2,33	6,25	167,6%
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	1,04	2,33	6,25	167,6%
1.2.11	INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQ FONDOS ADM	0,40	0,78	1,19	52,7%
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,40	0,78	1,19	52,7%
1.4	DEUDORES	3,47	0,96	2,57	168,5%
1.4.16	PRÉSTAMOS GUBERNAMENTALES OTORGADOS	2,97	0,79	1,83	130,3%
1.4.24	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN			0,47	
1.4.70	OTROS DEUDORES	-	0,16	0,27	64,8%
2	PASIVOS	13,92	12,37	27,76	124,5%
2.3	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	6,26	5,85	11,71	100,1%
2.3.06	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE CORTO PLAZO	6,26	5,85	11,71	100,1%
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	6,03	1,66	5,10	208,1%
2.3.06.06	Creditos de tesorería	0,23	4,20	6,61	57,5%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	7,63	6,48	16,01	147,0%
2.4.53	Recursos recibidos en administración	7,01	5,37	14,99	179,2%
2.4.90	Otras cuentas por pagar	0,61	1,07	0,88	-17,7%
	Activo corriente - Pasivo corriente	13,70	14,07	1,27	-91,0%
	Activo corriente - Pasivo corriente (sin depositos remunerados TES Monetarios)	3,61	0,91	-3,73	-507,6%

Fuente: CHIP, cálculos CGR

En cuanto a los pasivos corrientes³¹ de la Tesorería, presentaron en 2015 un aumento del 124,5% con respecto al 2014, al pasar de \$12,4 billones a \$27,8 billones (Cuadro 4.5). Esto se explica por un incremento de los préstamos de los Fondos a la Tesorería (Fondos Comprados Ordinarios), saldos

- 31 El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la entidad, en este caso de la Tesorería, exigibles en un periodo no mayor a un año. El balance de la Tesorería no incluye en los pasivos la deuda representada en diversos tipos de bonos (agrarios, pensionales, de cesantías, etc.) ni las asunciones de deuda (Corelca, Caja Agraria)

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

que también se registran en los activos, y por la cuenta Créditos de Tesorería donde se registran los préstamos del SGR a la Tesorería a través de pagarés. Estas Operaciones de Corto Plazo pasaron de \$5,9 billones en 2014 a \$11,7 billones en 2015 (Cuadro 4.5).

Otra cuenta que explicó el aumento de los pasivos de la Tesorería fueron las Cuentas por Pagar, que pasaron de \$6,5 billones a \$16,0 billones. Aquí se registran los Recursos Recibidos en Administración que incluye fondos manejados en portafolios independientes de entidades como Superfinanciera, Fonpet, Supernotariado, Findeter, Ministerio de Vivienda y UGPP, entre otros. También incluye el traslado de \$3,3 billones de la reserva actuarial de Positiva Compañía de Seguros S.A a la Tesorería, ya comentado arriba, que se asumió como ingreso de la misma y financió su gasto.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia entre activos y pasivos corrientes alcanzó los 1,3 billones en 2015, y si se descuentan los saldos de TESBCM, el resultado fue de -\$3,7 billones, lo significa que el valor de los activos a corto plazo al cierre de 2015 no cubre las obligaciones con un plazo menor a un año (Cuadro 4.5).

4.1.5 Balance de la deuda pública

En cuanto a la deuda pública (Operaciones de Crédito Público), los activos corrientes en 2015 alcanzaron los \$1,6 billones, esto es, un saldo 21,6% mayor al de 2014. Los pasivos corrientes, que es básicamente las obligaciones de corto plazo del Gobierno Nacional y donde radica la importancia de este balance, pasaron de \$39,1 billones a \$33,2 billones en 2015, esto es una disminución del 15% (Cuadro 4.6).

Esta disminución de las obligaciones de corto plazo se debió a la reducción de los saldos por vencer de los Títulos TES en 2016, los cuales pasaron de 24,2 billones a 18,6 billones. Sin embargo, el pasivo no se redujo sino que se aplazó para el 2017 y años posteriores. En efecto, los menores vencimientos de TES para 2016 se explican por los canjes efectuados en 2015 por Crédito Público. En esta operación de manejo de deuda se recogieron títulos a vencer en 2015 y 2016 y se entregaron al mercado TES en pesos y UVR con vencimiento entre el 2017 y 2026.

Otra cuenta que explicó la reducción del pasivo fueron los saldos de los préstamos correspondientes a otros bonos y títulos emitidos, los cuales se

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

redujeron en 2,7 billones (90,3%) entre el 2014 y el 2015 (Cuadro 4.6). En esta subcuenta se registra el saldo de los bonos emitidos en el exterior.

Cabe mencionar que al cierre de 2015 se presentó un aumento de los vencimientos a menos de un año (Operaciones Internas de Corto Plazo) debido a la emisión de TES de corto plazo emitidos en 2015 y que vencen en 2016 (\$2,2 billones).

Las Cuentas por pagar por su parte, presentaron un aumento del 6,8% en 2015, lo cual está relacionado con los intereses de deuda interna y externa por pagar en 2016 (Cuadro 4.6).

Cuadro 4.6

Tesoro Nacional
Activos y pasivos corrientes

CODIGO	CONCEPTO	2013	2014	2015	Crecimiento % 2015
1	ACTIVOS	1,27	1,34	1,64	21,6%
1.4	DEUDORES	1,27	1,34	1,64	21,6%
1.4.16	PRESTAMOS GUBERNAMENTALES OTORGADOS	0,26	0,25	0,41	64,6%
2	PASIVOS	36,59	39,07	33,20	-15,0%
2.2	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO Y FINANCIAMIENTO CON B CENTRAL	29,20	30,88	24,44	-20,9%
2.2.03	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO INTERNAS DE CORTO PLAZO	3,73	0,04	2,17	
2.2.08	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO INTERNAS DE LARGO PLAZO	21,27	25,22	18,74	-25,7%
2.2.08.30	Prestamos banca comercial	0,00	0,00	0,00	31,6%
2.2.08.35	Titulos TES	20,45	24,18	18,58	-23,1%
2.2.08.36	Otros bonos y titulos emitidos	0,82	1,04	0,15	-85,1%
2.2.13	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO EXTERNAS DE LARGO PLAZO	4,20	5,62	3,53	-37,1%
2.2.13.01	Prestamos banca comercial	0,00	0,01	0,00	-34,2%
2.2.13.02	Prestamos banca multilateral	2,26	2,60	3,20	22,9%
2.2.13.03	Prestamos banca de fomento	0,00	0,00	0,01	18,7%
2.2.13.04	Prestamos de gobiernos	0,01	0,02	0,04	90,4%
2.2.13.07	Otros bonos y titulos emitidos	1,93	2,98	0,29	-90,3%
2.3	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	0,20	0,22	0,24	10,6%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	7,19	7,98	8,52	6,8%
2.4.22	INTERESES POR PAGAR	7,17	7,96	8,50	6,8%
2.4.22.01	Operaciones de Credito Publico Internas de Corto Plazo	0,00	0,00	0,00	60,2%
2.4.22.02	Operaciones de credito publico Internas de Largo plazo	6,07	6,47	6,56	1,4%
2.4.22.04	Operaciones de credito publico externas de largo plazo	1,09	1,47	1,84	25,4%
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,01	0,05	0,10	98,1%
2.4.23	COMISIONES POR PAGAR	0,02	0,02	0,02	6,8%
	Activo corriente - Pasivo corriente	-35,32	-37,73	-31,57	-16,3%

Fuente: CHIP, cálculos CGR

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

De acuerdo a lo anterior, la diferencia negativa entre el activo corriente de Crédito Público y su pasivo corriente se redujo en 2015, al pasar de -\$37,7 billones en 2014 a -\$31,6 billones. (Cuadro 6). Esta reducción no se debió a un aumento de los activos o disminución de los pasivos, sino a un aplazamiento de los pagos por vencimientos de TES en 2016 por pagos en 2017 en adelante, gracias a las operaciones de canje efectuadas por Crédito Público en 2015.

4.1.6 Resultado global tesorería y deuda (crédito público)

Al tener en cuenta los resultados de la Tesorería y Crédito público en conjunto, se encuentra que las obligaciones de corto plazo incrementaron su diferencia con respecto a los activos de corto plazo, pasando de -\$23,7 billones en 2014 a -\$30,3 billones en 2015 (Cuadro 4.7). Si no se tienen en cuenta en los activos de la Tesorería los saldos de los TESBCM, dicha diferencia se eleva a -\$35,3 billones en 2015.

Mientras la relación entre pasivos y activos corrientes se redujo en el balance de la Deuda, en la Tesorería se incrementó (pasó de 0.5 veces a 1.0 veces, sin TESBCM a 1,16 veces). En conjunto la relación pasivos activos se mantuvo alrededor de 2, es decir los pasivos fueron el doble de los activos de corto plazo. Sin los TESBCM los pasivos se redujeron de 3,5 veces los activos a 2,2 veces en 2015 (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7

Activos y pasivos corrientes Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional En billones de pesos				
	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo	
	2014	2015	2014	2015
Deuda (Crédito Público)	(37,7)	(31,6)	29,1	20,3
Tesoro Nacional	14,1	1,3	0,5	1,0
Total*	(23,7)	(30,3)	1,9	2,0
Total sin TES monetarios*	(36,8)	(35,3)	3,5	2,2

Fuente: CHIP, cálculos CGR

*Sin ajuste de cuentas recíprocas

Capítulo V

Hallazgos presupuestales

Para la vigencia 2015, el Presupuesto General de la Nación – PGN, estuvo conformado por 192 unidades ejecutoras, con un presupuesto definitivo de \$207,59 billones. En el Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2016, la Contraloría General de la República estableció realizar auditoría durante el primer semestre de 2016 a 96 entidades, de las cuales 59 hacen parte del PGN, con un presupuesto definitivo de \$184,9 billones, para una cobertura del 33,5% en número de entidades y 89% frente al monto del presupuesto.

El insumo se tomó de los hallazgos presupuestales establecidos por los equipos auditores de las Delegadas Sectoriales de la Contraloría General de la República, que fueron incorporados al aplicativo Audibal. Al revisar y consolidar los datos ingresados, se evidenció que 34 Entidades reportaron inexactitudes en el manejo presupuestal cuya suma ascendió a \$12,35 billones, 10,02% del total de sus presupuestos definitivos (\$123,22 billones). No obstante, si se toma como referencia el presupuesto definitivo el indicador llega a 5,9%.

A continuación se detallan los hallazgos más representativos:

1. Constitución de reservas presupuestales que en algunos casos incumplen con los límites establecidos en la Ley o se programan sin el lleno de los requisitos legales. Como es bien sabido, cuando se constituyen reservas: i) se dejan de entregar oportunamente, a la sociedad, los bienes y servicios que se han presupuestado adquirir, ii) como los recursos presupuestales no se pagan no ingresan a la economía y el gasto público disminuye su posible impacto en el crecimiento económico, y iii) Si no se hace efectivo el recorte cuando las entidades traspasan los límites de las reservas está generando un incentivo perverso para que las entidades no programen el gasto a través de vigencias futuras. A continuación se presentan algunos ejemplos de problemas con reservas presupuestales (cuadros 5.1 y 5

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro



Principales hallazgos por mayores montos

Nombre entidad	Valor en millones	Resumen de los Principales Hallazgos por mayores montos
Ministerio del Trabajo	\$3.213.505,72	Constituyó reservas presupuestales por \$3.341.285,20 millones, las cuales corresponden a COLPENSIONES para el pago de pensiones por \$2.658.917,13 millones, y para FOPEP por \$554.588,59 millones; para un total de \$3.213.505,72 millones equivalente al 96,18% del total reservado. Para su constitución el Ministerio de Trabajo tiene como soporte técnico y jurídico de la reserva un oficio del Ministerio de Hacienda del 17 de febrero de 2016 Rad. 2-2016-005300. Revisados, verificados y analizados el uso de las reservas, este correspondió al pago TOTAL de las nóminas de enero y febrero de 2016 de los pensionados COLPENSIONES y de FOPEP y no al pago de lo argumentado por el Ministerio de Hacienda donde manifiesta "Así las cosas, es procedente constituir un rezago presupuestal en pensiones para el pago de los retroactivos, por tratarse de compromisos ya causados". Por tanto, en desarrollo de la auditoría no se pudo verificar el soporte técnico de la constitución de las reservas presupuestales de la vigencia 2015.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$1.613.960,70	Debilidades y falencias al momento de identificar y cuantificar las necesidades que pretendía satisfacer con cargo a cada rubro presupuestal; especialmente los relativos a gastos generales y de inversión; observándose que en algunos casos, se sobredimensionó el monto necesario para cubrirlas, mientras que en otros, se subestimó el valor cuantificado e incluso no se programaron recursos para cubrir determinados requerimientos. De manera generalizada se observó, que las justificaciones reportadas por las dependencias ejecutoras de gasto, no contienen información sobre cantidades, plazos, perfiles, número de personal, tendencias, estimaciones, cotizaciones, ubicación, estado de sub proyectos en ejecución, entre otros; que respalden la cuantificación de cada una de las necesidades reportadas como prioritarias.
Fondo de Adaptación	\$1.500.000,00	Al cierre de la vigencia 2015, el Fondo constituyó una Reserva Presupuestal por \$1,5 billones, equivalente al 100% del total de la apropiación, de acuerdo con el cupo de vigencias futuras autorizado para el año 2015, según lo establecido en el Documento CONPES No. 3776, lo cual se hizo teniendo como documentos soporte el Contrato de Fiducia Mercantil suscrito entre el Fondo y el Consorcio FADAP (conformado por Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Popular S.A.) y el Formato de ¿Autorización de Vigencias Futuras¿ del 15 de enero de 2015 con registro No. 129113 de octubre 30 de 2013; documentos que no cumplen con las formalidades del Decreto 111 de 1996, ni establecen de manera clara, el valor y el plazo de las prestaciones que se pretenden amparar con el compromiso presupuestal, por lo que éstos no son los documentos soporte idóneos en este proceso.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FONTIC-	\$879.065,00	Desde el año 2011 el FONTIC efectuó desembolsos con cargo a compromisos que no se ejecutaron durante cada vigencia por \$879.065 millones de \$1.306.011 millones girados, los cuales en su mayoría permanecen en fiduciarias bajo diferentes modalidades por más de dos años, sin que al cierre del ejercicio se desarrollara la apropiación, monto que equivale al 67% del total, compromisos cuyo esquema de pagos, no está sujeto a la legalización de los recursos previamente entregados. Esta práctica cambió la finalidad del gasto público, por cuanto los recursos se desembolsaron pero no se atendieron las necesidades de la población objetivo, de manera consecuente con el volumen de recursos desembolsados; y por el contrario, se trasladaron partidas que continúan permaneciendo año a año en entidades financieras.
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	\$782.900,00	Deficiencias en la efectiva ejecución presupuestal de los recursos asignados, en el presupuesto de inversión aprobado por \$809.415 millones, se recortaron \$25.515 millones, para una apropiación definitiva por \$782.900 millones, del cual comprometió el 96%; la ejecución financiera fue baja, dado que sólo pagó el 42% de la inversión. Así mismo, la ejecución se afectó por la constitución de las reservas las cuales superaron el 15% de los proyectos de inversión, la no utilización de la totalidad de las vigencias futuras aprobadas en 2014 para ejecutar en el 2015; adicionalmente las reservas constituidas de 2014 no se ejecutaron en su totalidad. Estas situaciones reflejan debilidades en la planeación y ejecución presupuestal, lo cual afectó el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas previstas.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$573.270,00	El rubro presupuestal de Inversión apropió \$3.625.429.3 millones de los cuales comprometió \$3.504.332.7 millones, según el informe de ejecución presupuestal de gastos, realizaron pagos por \$2.276.736.5 millones, lo que equivale a decir, que los pagos representaron el 64.96% frente al total de lo comprometido, lo que se traduce en reservas presupuestales por \$659.133.7 millones y Cuentas por Pagar por \$573.270.4 millones, lo que refleja que los recursos, los proyectos y/o actividades a ejecutar durante la vigencia 2015 no fueron desarrollados oportunamente.

Continuación Principales hallazgos por mayores montos

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-	\$313.887,00	El 32,38% de los recursos de la vigencia se utilizaron para cubrir pagos bajo el concepto de vigencias expiradas. En los casos evaluados relacionados con convenios o contratos interadministrativos, los pagos no corresponden a una obligación presupuestal sino a un compromiso contractual de giro de recursos, dado que dichos contratos o convenios para la vigencia 2015, todavía se encuentran en ejecución. Inadecuada utilización del mecanismo de vigencias expiradas.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	\$313.647,00	La Entidad tiene pendiente por recibir bienes y servicios con cargo a los presupuestos de las tres vigencias (2013, 2014 y 2015) por \$229.749 millones y que sumado a los \$83.898 millones de la implementación del Sistema integral de salud, daría un total de \$313.647,0 millones de pesos, que están pendientes de satisfacer las necesidades de la población privada de la libertad, en articulación con el Plan de Desarrollo Nacional, evidenciando que no se siendo cumplidos a cabalidad en la ejecución presupuestal por parte de la USPEC.
Ministerio del Trabajo	\$299.924,88	De la reserva constituida en 2014 por \$474.723.69 millones, mediante acta del 31 diciembre de 2015, el Ministerio canceló reservas presupuestales de la vigencia 2014, por \$299.924,88 millones, lo que equivale a una cancelación del 63%. Del total de las reservas canceladas, las transferencias corrientes Fopep, constituyen el 84,87% y el Fondo de solidaridad pensional el 13,73% y que sumadas corresponden al porcentaje no ejecutado, obedece a que los compromisos se constituyen sin los soportes, incumpliendo los principios de planeación, anualidad y programación integral.
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-	\$273.025,00	Desde la vigencia 2008 al 2015, ha constituido Rezago Presupuestal Cuentas por Pagar en cada vigencia, con saldos pendientes de ejecutar de convenios y proyectos por valor \$278.923 millones, los cuales son consignados a la DTN para seguir siendo ejecutados bajo el procedimiento llamado Acreedores varios Sujetos a Devolución y no tener pérdidas de apropiación, sin embargo, los mismos perduran en el tiempo sin ser utilizados en la ejecución real de los proyectos para los cuales fueron asignados. Adicional a lo anterior, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los saldos y movimientos de la cuenta Acreedores Varios Sujetos a Devolución relacionado con los recursos de proyectos que tiene constituidos el INCODER con corte a 31 de diciembre de 2015 en esa entidad y el MHCP envía la base de datos con saldo de \$273.025 millones al mismo corte, lo cual evidencia diferencias en la información reportada entre la entidad y el MHCP.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Deuda Pública	\$254.567,00	Se constituyó una reserva presupuestal en cuantía de \$254.567 millones por concepto de los rendimientos acumulados por pagar originados en la administración de los recursos de las entidades que hacen parte de la Cuenta Única Nacional CUN, sin tener en cuenta que esta no contaba con los requisitos legales para ello, como quiera que el compromiso ya había sido cumplido. Lo anterior, en virtud de que la DCPTN administró durante la vigencia 2015, los recursos recibidos de cada una de las entidades que hacen parte de la Cuenta Única Nacional CUN, quedando pendiente únicamente el pago de los rendimientos a que tienen derecho; como consecuencia de esta acción la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en adelante DGCPNT, sobrestimó la reserva presupuestal en la cuantía antes mencionada y subestimó en la misma cifra las cuentas por pagar.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$123.724,00	Se constituyeron cuentas por pagar por \$131.615,7 millones se estableció que el rubro presupuestal por transferencias de capital y gastos de inversión por \$30.050 y \$93.674 millones respectivamente, y que representan el 94% del valor total de las cuentas por pagar creadas, registran de manera reiterada como beneficiarios de estos recursos públicos a: Bancoldex, Bancoldex Patrimonios Autónomos, Fiduciaria Fiducoldex, Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - Fontur e Inexmoda, donde se estableció que el documentos soportes que respalda la creación de estas obligaciones, son escrituras, resoluciones, convenios, otrosíes, proferidos por el mismo Ministerio a través de las cuales se justifica y legaliza la entrega de los bienes y servicios como recibidos a satisfacción, es decir, que una vez transferidos estos recursos públicos, los mismos se consideran ejecutados. Por lo tanto, las cuentas por pagar correspondientes al monto de \$123.724, millones, no reúnen los requisitos legales, establecidos, toda vez, que los servicios pactados con las entidades referenciadas, establece que su ejecución y legalización real con respecto a los programas definidos se materializan o concretan en años siguientes a la vigencia que las originó, contraviniendo los principios presupuestales de planificación, anualidad y programación integral aunado a las falencias del sistema de control interno como consecuencia de un deficiente control y seguimiento de la supervisión al momento de constituirse estas obligaciones por parte de los funcionarios responsables.
	\$10.141.476,30	

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Capítulo VI

Opinión

La opinión de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro se fundamenta principalmente en:

1. La verificación del cumplimiento de las normas y principios presupuestales:
 - a. Algunas entidades no están cumpliendo el lleno de los requisitos legales en la constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales.
 - b. La constitución de las reservas presupuestales, fiducias y convenios se están utilizando para mejorar los niveles de ejecución sin entregar bienes y servicios a la sociedad durante la respectiva vigencia fiscal, en algunos casos transgrediendo el principio de anualidad presupuestal. Para la vigencia 2015 se destaca el caso de las reservas del Fondo de Adaptación con reservas por \$1,5 billones.
2. La veracidad de las cifras presentadas en el SIIF y la consistencia con las fuentes primarias de información (DIAN, Tesoro):
 - a. Desde el inicio del funcionamiento del SIIF II, se ha evidenciado mayor precisión en el registro de los movimientos presupuestales por parte de las entidades lo cual permite tener una información más homogénea, pero que no refleja la totalidad de los ingresos, por ejemplo el recaudo de ingresos en papeles.
 - b. En el proceso de las auditorías sectoriales se ha encontrado que persisten algunos errores de registro y diferencias entre la información presupuestal de las entidades. Esto obedece a que algunas manejan sistemas complementarios para su contabilidad. Sin embargo, el monto de errores encontrados respecto del total del presupuesto no implica que sean materiales. Se evidenció que 34 entidades reportaron inexactitudes en el manejo presupuestal que suman \$12,35 billones, 10,0% del total sus presupuestos definitivos (\$123,22 billones).

3. Ejecución presupuestal.

a. Se realizaron auditorías a 59 entidades con una cobertura de 89% del presupuesto definitivo que dejaron hallazgos establecidos por los equipos auditores de las Contralorías Delegadas Sectoriales.

b. Las pérdidas de apropiación son \$4,6 billones que deben estudiarse si son por mala planeación presupuestal o por que se generan ahorros en la ejecución.

c. La ejecución del presupuesto para la vigencia 2015 fue de 97,8% medida por compromisos y de 93,9% medida por obligaciones. Se destaca que en funcionamiento la ejecución fue del 94,7% y en la inversión 87,4%. El comportamiento de la ejecución de funcionamiento se espera sea alto por el pago de la nómina, gastos generales y transferencias. Mientras que en la inversión los pagos, que son recursos que se transforman en bienes o servicios, la ejecución requiere de mayor planeación y seguimiento.

4. Materialidad de los hallazgos y las inconsistencias. Tomando el monto aproximado de los hallazgos que registraron inconsistencias por \$12,35 billones que equivalen al 5,9% de apropiación definitiva, se define que este porcentaje no es material frente al presupuesto definitivo.

5. En la sección especial de la ejecución presupuestal, se observa que el cumplimiento de las metas por parte de los sectores no se dio plenamente en como en infraestructura, vivienda y tecnologías de la información, entre otros, por problemas con la ejecución presupuestal.

Opinión

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, salvo por los criterios anteriormente expuestos en el Capítulo V, y dado que la programación y ejecución del presupuesto para la vigencia se enmarcaron dentro de los principios presupuestales y legales, se concluye que la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2015 es razonable.

Capítulo VII

Anexos

Cuadro 5.1
Relación de Entidades y hallazgos en Reservas Presupuestal

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	RESERVAS PRESUPUESTALES
Ministerio de Defensa Nacional	\$24.721,00	La Fuerza Aérea Colombiana constituyó reservas presupuestales por \$66.811 millones, que corresponden a contratos en ejecución. De este valor se constituyeron algunas que no obedecían a lo establecido en las normas presupuestales en lo pertinente a los requisitos para su constitución adecuada.
Ministerio de Educación Nacional	\$2.391,16	Existen debilidades en la supervisión y seguimiento de los contratos, además, estas reservas presupuestales no pueden constituirse porque los bienes y servicios ya fueron entregados. Refleja la ausencia de los debidos controles y una adecuada planeación en la constitución de las reservas presupuestales.
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$274,70	Los Centros Tecnológico Agroindustrial y Tecnológico del Mobiliario de la Regional Antioquia, constituyeron reservas presupuestales aduciendo que corresponden a hechos que impidieron la entrega de materiales de formación dentro del plazo contractual fijado. Con esta actuación, se excedió la vigencia fiscal y se desconoció el principio de anualidad presupuestal en el Estatuto de Presupuesto.
Corporación para el Desarrollo Sostenible la Mojana y el San Jorge -CORPOMOJANA-	\$3.111,85	Las reservas presupuestales de Inversión constituidas con recursos de la Nación fueron de \$3.111.8 millones, valores el 63,44% de los presupuestos de inversión, superando el tope del 15% indicado en la citada disposición.
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	\$148,53	De los \$12.914,27 millones comprometió \$11.925,96 millones, el 92,35% de los cuales obligó \$11.318,85 millones dejando en reserva \$607,11 millones; \$348,59 millones de los recursos asignados para funcionamiento equivalente al 3,16% y \$258,52 millones de Inversión, es decir el 28,78% incumpliendo el porcentaje permitido por la norma presupuestal. Del valor de la reserva, la Entidad descuenta saldos por obligar por \$148,53 millones los cuales cuentan con Recurso presupuestal del compromiso y corresponden a: pago del 4x1000 vigencia 2015 de gastos de personal, gastos generales transferencias e Inversión; saldos de contratos, adiciones a contratos, aportes a salud Famisanar nómina de marzo, mayo, junio, agosto y noviembre de 2015, y a compensar nómina de agosto de 2015; y órdenes de compra.
Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-	\$659.134,00	Las Reservas Presupuestales de la vigencia 2015 correspondientes al rubro de Inversión ascendieron a \$659.133.7 millones, sobrepasando el porcentaje establecido por la norma.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$1.835,00	Constituyó reservas Presupuestales por \$1.835,2 millones, originadas en los contratos Nos. 504 y de interventoría No 517, La duración de las obras contratadas fue de 4.5 meses calendario y su inicio 14 de octubre de 2015, extendió su terminación hasta el 28 de febrero de 2016, siendo un hecho previsible y no de fuerza mayor.
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-	\$4.862,60	Proyectos de Inversión, algunas justificaciones para efectuar reservas presupuestales, en desarrollo del Proyecto Subsidio Familiar de Vivienda SFV, no corresponden a casos fortuitos o fuerza mayor. Obedecen a la inobservancia de lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; por tanto, en la situación presentada se evidencia deficiente control por parte de los Supervisores de los contratos.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Fiscalía General de la Nación	\$116,00	Contrato de prestación de servicio N°0137 de 2015 Suscrito el 30 de Abril de 2015, cuyo Objeto era la prestación de servicios profesionales especializados en la elaboración de conceptos y suministro de insumos jurisprudenciales y dogmáticos para que la Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales, intervenga en acciones constitucionales que interesen a la Fiscalía General de la Nación, elabore directrices relacionadas con asuntos de política criminal, justicia transicional y derecho penal constitucional, y diseñe estrategias para el fortalecimiento de la Defensa Jurídica de la Entidad, por \$232 millones. El plazo de ejecución 8 meses y/o hasta el 31 de diciembre de 2015. Se estableció que la Entidad según acta de fecha 23 de septiembre de 2015, las partes por mutuo acuerdo deciden la terminación del mismo y realizar los trámites para disponer la liberación de los recursos no ejecutados del valor del contrato. No obstante la entidad constituyó reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2015 por \$116 millones sin tener compromisos pendientes.
Ministerio del Trabajo	\$3.213.505,72	Constituyó reservas presupuestales por \$3.341.285,20 millones, las cuales corresponden a COLPENSIONES para el pago de pensiones por \$2.658.917,13 millones, y para FOPEP por \$554.588,59 millones; para un total de \$3.213.505,72 millones equivalente al 96,18% del total reservado. Para su constitución el Ministerio de Trabajo tiene como soporte técnico y jurídico de la reserva un oficio del Ministerio de Hacienda del 17 de febrero de 2016 Rad. 2-2016-005300. Revisados, verificados y analizados el uso de las reservas, este correspondió al pago TOTAL de las nóminas de enero y febrero de 2016 de los pensionados COLPENSIONES y de FOPEP y no al pago de lo argumentado por el Ministerio de Hacienda donde manifiesta "Así las cosas, es procedente constituir un rezago presupuestal en pensiones para el pago de los retroactivos, por tratarse de compromisos ya causados". Por tanto, en desarrollo de la auditoría no se pudo verificar el soporte técnico de la constitución de las reservas presupuestales de la vigencia 2015.
Ministerio del Trabajo	\$299.924,88	De la reserva constituida en 2014 por \$474.723.69 millones, mediante acta del 31 diciembre de 2015, el Ministerio canceló reservas presupuestales de la vigencia 2014, por \$299.924,88 millones, lo que equivale a una cancelación del 63%. Del total de las reservas canceladas, las transferencias corrientes Fopep, constituyen el 84,87% y el Fondo de solidaridad pensional el 13,73% y que sumadas corresponden al porcentaje no ejecutado, obedece a que los compromisos se constituyen sin los soportes, incumpliendo los principios de planeación, anualidad y programación integral.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	\$66.742,40	La reserva presupuestal constituida de los gastos de inversión para la vigencia fiscal 2015 fue del 59,6% de la apropiación definitiva de Gastos de Inversión para la vigencia, con lo cual durante últimos dos años, la USPEC ha superado los valores reglamentarios permitidos para la constitución de las reservas presupuestales de inversión, establecidas en el art. 2 del decreto 1957 del 2007 donde se indica no exceder el 15% de los gastos de inversión en la constitución de las reservas presupuestales. Es así que en enero del año 2015 se realizaron compromisos presupuestales relacionados con las vigencias futuras de los contratos 217, 218 y 219 del año 2013 y 401, 402 y 403 del año 2014 por valor de \$77.513,6 millones; De estos recursos el 86,1% es decir \$66.742,4 millones quedaron constituidos como reservas presupuestales a 31 de diciembre del año 2015.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	\$93,70	Se constituyen como reservas presupuestales, por valor de \$93,7 millones, para los cuales justifica para su constitución que los recursos pueden ser liberados ya sea por término anticipado del contrato, por inicio posterior del contrato o por no ejecución del mismo, en este orden de ideas los saldos constituidos como reservas presupuestales ya no pueden ser ejecutados en la siguiente vigencia con lo cual difiere de la finalidad de la constitución de las reservas presupuestales.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP-	\$857,00	En la Ejecución Presupuestal de la AUNAP a 31 de diciembre de 2015, en SIIF reflejan compromisos por valor de \$36.104 millones y obligaciones por \$34.027 millones; presentando un valor de reservas de \$2.077 millones, sin embargo, las Reservas Presupuestales a dicha fecha se constituyeron por un valor de \$1.220 millones, por lo que se evidencia una diferencia por menor valor de \$857 millones.
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP-	\$8,70	En los meses de enero y febrero de 2016, se pagaron pasajes con el ACH 086 de febrero 22 de 2016 con cargo a la Reserva Presupuestal para funcionarios que no están involucrados en la ejecución de los convenios, como quedó establecido en la justificación para la constitución de esta, por valor de \$8.7 millones.
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP-	\$1,60	En los meses de enero y febrero de 2016, se pagaron pasajes con el ACH 086 de febrero 22 de 2016 por valor \$1.6 millones, con cargo a la Reserva Presupuestal constituida, a personas que no se encontraban vinculados a la AUNAP bajo ninguna modalidad, situaciones ocasionadas por deficiencias de control y seguimiento a la debida ejecución de las reservas, lo que ocasiona una posible pérdida de recursos públicos, situación subsanada en abril de 2016 con el reintegro de los recursos.
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP-	\$8,50	Con cargo a la reserva constituida a diciembre 31 del 2015 correspondiente al contrato 169 de 2015 suscrito con SUBATOURSSAS, se pagaron pasajes con el ACH 086 por \$8.5 millones, correspondientes a viajes realizados en el año 2015 y no efectuados en la vigencia 2016, que es la naturaleza de una reserva presupuestal, situación que denota debilidades de control en el área financiera en el momento de autorizar el pago, lo cual no permiten advertir oportunamente el manejo adecuado de las reservas presupuestales.
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP-	\$9,20	A diciembre de 2015 se constituyó reserva presupuestal por \$9.2 millones, del contrato 073 de 2015 cuyo objeto era: Prestación de servicios de apoyo a la gestión de la dirección Regional Bogotá, Oficina de Neiva en actividades de los procesos de Administración y Fomento e Inspección y Vigilancia, suscrito el 30 de enero del 2015, con un plazo para su ejecución de 11 meses, inició el 30 de enero y terminaba el 30 de diciembre de 2015, sin el soporte documental requerido para su constitución.
Fondo de Adaptación	\$1.500.000,00	Al cierre de la vigencia 2015, el Fondo constituyó una Reserva Presupuestal por \$1,5 billones, equivalente al 100% del total de la apropiación, de acuerdo con el cupo de vigencias futuras autorizado para el año 2015, según lo establecido en el Documento CONPES No. 3776, lo cual se hizo teniendo como documentos soporte el Contrato de Fiducia Mercantil suscrito entre el Fondo y el Consorcio FADAP (conformado por Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Popular S.A.) y el Formato de Autorización de Vigencias Futuras, del 15 de enero de 2015 con registro No. 129113 de octubre 30 de 2013; documentos que no cumplen con las formalidades del Decreto 111 de 1996, ni establecen de manera clara, el valor y el plazo de las prestaciones que se pretenden amparar con el compromiso presupuestal, por lo que éstos no son los documentos soporte idóneos en este proceso.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Deuda Pública	\$254.567,00	Se constituyó una reserva presupuestal en cuantía de \$254.567 millones por concepto de los rendimientos acumulados por pagar originados en la administración de los recursos de las entidades que hacen parte de la Cuenta Única Nacional CUN, sin tener en cuenta que esta no contaba con los requisitos legales para ello, como quiera que el compromiso ya había sido cumplido. Lo anterior, en virtud de que la DCPTN administró durante la vigencia 2015, los recursos recibidos de cada una de las entidades que hacen parte de la Cuenta Única Nacional CUN, quedando pendiente únicamente el pago de los rendimientos a que tienen derecho; como consecuencia de esta acción la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en adelante DGCPTN, sobreestimó la reserva presupuestal en la cuantía antes mencionada y subestimó en la misma cifra las

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

		cuentas por pagar.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Deuda Pública	\$49.383,00	No hay consistencia entre los saldos constituidos como reserva presupuestal - Intereses acumulados por pagar, a favor de beneficiarios de la CUN, registrados a esta fecha en elSIF por valor de \$303.950 millones y lo reportado por la Dirección Administrativa delMHCP, por valor de \$254.567 millones, por cuanto mediante comunicado aclaratorio (correo electrónico de fecha 12 de abril de 2016), se informa a la comisión de auditoría de la CGR que el compromiso constituido por la DCPTN como Reserva Presupuestal - Intereses acumulados por pagar - CUN, corresponde al corte del 30 de noviembre de 2015, información que fue suministrada por el administrador del SIF.Lo anterior subestimó el cálculo de la reserva presupuestal - Intereses acumulados por pagar beneficiarios CUN en \$49.383 millones, lo que obliga a la Dirección de Crédito Público del MHCP a pagar con recursos del crédito Público los rendimientos acumulados hasta el mes noviembre y el saldo utilizando una fuente de ingreso diferente a la de Crédito Público. Igualmente, esta diferencia dificulta la trazabilidad y seguimiento que se debe hacer durante la vigencia 2016, a la Reserva Presupuestal constituida al cierre de la vigencia 2015.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$1.917,60	Con cargo a los rubros de inversión C-510-1403-3 y C-520-1200-1, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$64,94 millones, derivadas del contrato 386-2015 suscrito para la prestación del servicio de transporte aéreo al Ministro de Vivienda. Estas reservas no desarrollaron el objeto de la apropiación asignada a dichos rubros, en la medida en que al MVCT le fueron aprobados recursos en el rubro C-520-1000-130 para financiar específicamente los desplazamientos del Señor Ministro. 34 reservas por valor de \$1.852,66 millones, no se encuentran respaldadas en hechos imprevistos o de fuerza mayor, de acuerdo con las justificaciones presentadas por los responsables del seguimiento a la ejecución de dichos compromisos. Las inconsistencias obedecieron a debilidades en el seguimiento a los compromisos adquiridos por el MVCT, desde la labor de supervisión de los contratos que generaron las reservas analizadas; elMVCT constituyó reservas por \$1.852,66 millones sin estar justificadas en razones ajenas a su voluntad y, en algunos casos, cambiando la destinación de las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República para proyectos de inversión.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$25,54	Se constituyeron 11 reservas presupuestales por \$25,54 millones con cargo a rubros de Gastos de Personal; las cuales no obedecieron a compromisos reales, sino a saldos de registros presupuestales que no fueron liberados antes del 31 de diciembre. Lo anterior, por cuanto el MVCT no ha implementado controles que garanticen la liberación oportuna de los saldos, de aquellos compromisos por los cuales no recibirá bienes y/o servicios; así como tampoco se verificó la existencia de circunstancias de fuerza mayor que respaldaran la constitución de estas reservas.

Cuadro 5.2
Relación de Entidades y hallazgos en Vigencias Futuras

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	VIGENCIAS FUTURAS
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FONTIC-	\$38.669,00	El presupuesto comprometido en las vigencias futuras 2013 y 2014 con cargo a los recursos del 2015 ascendió a \$274.584 millones, de los cuales no se ejecutó \$38.669 millones que corresponden al 14%. La entidad continúa disminuyendo su capacidad presupuestal para asumir compromisos propios de una vigencia. Adicionalmente, hay deficiente programación en la ejecución de algunos proyectos, como el amparado bajo el rubro 230-600-213-400-22 Adquisición, Producción y Mantenimiento de la Dotación Propia del Sector, sobre el cual el Ministerio emite concepto favorable para comprometer vigencias futuras desde el 07/09/15 con cargo a las vigencias 2016, 2017 y 2018 por valor total de \$4.368 millones y obtiene concepto favorable el DNP 3109/15; sin embargo, se decide no continuar con el trámite de la vigencia futura teniendo en cuenta que es limitado el tiempo para abrir y adjudicar el proceso de Licitación Pública cuyo objeto es contratar el análisis, diseño, implementación y puesta en producción del Sistema de Información de Contenidos Empresariales del MINTIC/FONTIC. La cancelación del proceso retarda la consecución de metas establecidas en el plan de acción y la ejecución de los recursos que estaban comprometidos para este proyecto.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$103.084,27	Teniendo en cuenta la información del Sistema SIIF Nación, durante el periodo 2011-2014 el MVCT obtuvo autorizaciones de vigencias futuras por \$509.224,32 millones para ser ejecutadas entre 2012 y 2015; de las cuales, no utilizó \$103.084,27 millones, equivalentes al 20,24% del total autorizado. Lo anterior, por la falta de implementación de controles para garantizar que los recursos que recibe mediante este mecanismo de financiación, sean efectivamente invertidos conforme a la autorización otorgada tanto por el MHCP como por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Así mismo, existen falencias de planeación institucional que se evidencian al momento de solicitar la autorización de vigencias futuras para atender fines específicos los cuales no se satisfacen en la anualidad autorizada.
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$305,00	Ejecución vigencias futuras: fueron autorizados \$6.504 millones para ser ejecutados en la vigencia 2015, cuyo objeto era atender los Planes Complementarios de Salud en el marco de lo dispuesto por la Ley 344 de 1996. Sin embargo, se evidencia un pago final de \$6.199, observándose una diferencia de \$305 millones que no fueron utilizados en la vigencia auditada. Lo anterior, obedece a que la entidad presentó debilidades en la depuración de la base de datos de los usuarios del Plan Complementario y por ende de sus compromisos para atender estas obligaciones, previo a la programación de las vigencias futuras.

Cuadro 5.3. Relación de Entidades y hallazgos en Cuentas por Pagar

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	CUENTAS POR PAGAR
Ministerio de Defensa Nacional	\$45,25	Analizadas las cuentas por pagar, en la correspondiente al Contrato No 216/2015, por valor de \$162,09 millones, con el objeto de prestar servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a todo costo, incluyendo cambio de partes y/o repuestos originales a las lanchas interceptoras del comando, se evidenció entre los registros que soportan la cuenta el acta de recepción final, sin firma del contratista, detallando el pago anticipado del 38% del avance de la obra por valor de \$45,25 millones, encontrándose actualmente dicho contrato paralizado, evento que obligó a la entidad a iniciar un debido proceso para hacer efectiva las garantías y declarar el incumplimiento.
Superintendencia de Notariado y Registro	\$1,00	Cuentas por pagar constituidas en 2014: 1.Registro de cuentas por pagar no canceladas y en consecuencia expiradas con números de obligación 323914, 6814 y 1242214, por un total de \$4.03 millones correspondientes a servicios públicos, sobre las cuales no se determina razonabilidad en su registro a corte de enero de 2015 dadas las fechas de facturación, así como de gestión oportuna para adelantar el cierre de cadena presupuestal correspondiente. 2. Se registran cuentas por pagar con cargo a proyectos de inversión de comisiones de servicio con obligaciones 1156214 y 623014 por \$221.270 las cuales no presentan documentación que soporte su adecuada constitución, lo que origina imposibilidad del pago, sin que se evidencie igualmente gestión para cierre de cadena presupuestal. Cuentas por pagar constituidas en 2015: 1. Constitución de cuentas por comisiones de servicios a cargo de proyectos de inversión con Números de obligación: 463215, 463315, 507615, 595215, 595815, 606315, 608115, 608715, 611115, 692015, 740415, 770215, 838715, 889315, 892715, 912815, generadas con fechas a partir de julio y hasta noviembre de 2015 por un total de \$4.2 millones y no pagadas a 31 de marzo de 2016, las cuales permanecen limitadas en su ejecución ya que fueron otorgadas a funcionarios con comisiones anteriores sin legalizar, sin que se evidencie gestión para el cierre de cadena presupuestal, sin perjuicio de lo establecido en las Resoluciones internas de ordenación de la comisión las cuales establecen un término para ser legalizadas. 2. Se evidencia constitución de cuentas por pagar con obligación números: 463315, 611215, 692015 y 838715 por un total de \$1.3 millones en las cuales no se adjuntan todos los documentos requeridos de trámite de autorización de comisión de servicio, que soporten su constitución.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$33.848,00	El Ministerio constituyó cuentas por pagar por \$156.570 millones, de las cuales solamente se soportados \$122.722 millones. Adicionalmente en el informe de avance o final de supervisión técnica y financiera con fecha del 3 de agosto de 2015 se mencionó que según lo manifestado por el Vicepresidente Financiero de FINAGRO no se requerían los recursos de la Reserva Presupuestal por \$7.887 millones, por cuanto los recursos recibidos cubren los gastos previstos y los incentivos acordados. Lo anterior, denota que se solicitó por parte de la supervisión la constitución de cuentas por pagar sin los requisitos legales.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$123.724,00	Constituyó cuentas por pagar por \$131.615,7 millones se estableció que el rubro presupuestal por transferencias de capital y gastos de inversión por \$30.050 y \$93.674 millones respectivamente, y que representan el 94% del valor total de las cuentas por pagar creadas, registran de manera reiterada como beneficiarios de estos recursos públicos a: Bancoldex, Bancoldex Patrimonios Autónomos, Fiduciaria Fiducoldex, Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - Fortur e Inexmoda, donde se estableció que el documentos soportes que respalda la creación de estas obligaciones, son escrituras, resoluciones, convenios, otrosies, proferidos por el mismo Ministerio a través de las cuales se justifica y legaliza la entrega de los bienes y servicios como recibidos a satisfacción, es decir, que una vez transferidos estos recursos públicos, los mismos se consideran ejecutados. Por lo tanto, las cuentas por pagar correspondientes al monto de \$123.724, millones, no reúnen los requisitos legales, establecidos, toda vez, que los servicios pactados con las entidades referenciadas, establece que su ejecución y legalización real con respecto a los programas definidos se materializan o concretan en años siguientes a la vigencia que las originó, contraviniendo los principios presupuestales de planificación, anualidad y programación integral aunado a las falencias del sistema de control interno como consecuencia de un deficiente control y seguimiento de la supervisión al momento de constituirse estas obligaciones por parte de los funcionarios responsables.
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-	\$58,75	Al cierre de la vigencia 2014 la entidad constituyó cuentas por pagar y reservas de apropiación presupuestales por \$8.611,38 millones, y \$3.630.93 millones respectivamente. El rezago presupuestal total se ejecutó en un 99.53% durante la vigencia 2015, lo que indica que quedó un saldo de rezago presupuestal sin ejecutar así: \$18.6 millones de cuentas por pagar no canceladas y \$39.1 millones de reservas de apropiación no ejecutadas.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	\$253,70	En la Regional de Antioquia, se constituyeron cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2015, por \$243.5 millones; \$2.9 millones correspondientes al rubro presupuestal 320-1504-0-130, proyecto HCB Tradicional-Comunitario (T) y \$7.2 millones, del rubro 320-1504-4-0-129, proyecto HCBFami-Familiar (T), para un total de \$253.7 millones, sin evidenciarse el recibo del bien o servicio, por cuanto las facturas que se presentaron como soporte registran fechas de febrero y marzo de 2016.
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS-	\$1.571,30	Se evidenció que el DPS reportó 23 Cuentas por Pagar por un monto total de \$1.786.1 millones, por conceptos de Adquisición Licencias de Software (contrato 421/2015) y Comisión de Servicios Bancarios (vigencias 2012 y 2013), causados sin obligación a diciembre 31 de 2015 como Vigencias Expiradas, que a la fecha no han sido legalizadas. Generando dificultades para atender los compromisos adquiridos perdiendo las apropiaciones presupuestales correspondientes, como también afectando la ejecución presupuestal de la vigencia para el cumplimiento de sus objetivos misionales.
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS-	\$214,80	Se evidenció que el DPS reportó 23 Cuentas por Pagar por un monto total de \$1.786.1 millones, por conceptos de Adquisición Licencias de Software (contrato 421/2015) y Comisión de Servicios Bancarios (vigencias 2012 y 2013), causados sin obligación a diciembre 31 de 2015 como Vigencias Expiradas, que a la fecha no han sido legalizadas. Generando dificultades para atender los compromisos adquiridos perdiendo las apropiaciones presupuestales correspondientes, como también afectando la ejecución presupuestal de la vigencia para el cumplimiento de sus objetivos misionales.
Autoridad Nacional de Televisión -ANTV-	\$32,00	En el presupuesto de la vigencia 2014 no se incluyó como cuenta por pagar la factura de la vigencia de 2013 de UNE EPM Telecomunicaciones por \$32 millones, obligación que permaneció durante las dos vigencias y en la actualidad aún se encuentra sin pagar.

Cuadro 5.4. Relación de Entidades y hallazgos en Vigencias Expiradas

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	VIGENCIAS EXPIRADAS
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-	\$313.887,00	El 32,38% de los recursos de la vigencia se utilizaron para cubrir pagos bajo el concepto de vigencias expiradas. En los casos evaluados relacionados con convenios o contratos interadministrativos, los pagos no corresponden a una obligación presupuestal sino a un compromiso contractual de giro de recursos, dado que dichos contratos o convenios para la vigencia 2015, todavía se encuentran en ejecución. Inadecuada utilización del mecanismo de vigencias expiradas.
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-	\$6,02	HALLAZGO 27. PAGO PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS (D) Se evidenció que durante el año 2015, la ESAP reconoció y canceló \$6.015.831 ejecutados como vigencias expiradas por compromisos de vigencias fiscales anteriores, de conformidad con los soportes documentales remitidos a la CGR por la ESAP. Lo anterior se ocasiona por debilidades de control en el proceso presupuestal y en la constitución del rezago, lo que generó las obligaciones de vigencias expiradas que afectó la disponibilidad de recursos para Mejoramiento y fortalecimiento de la calidad de programas de educación a ejecutar en la vigencia 2015 y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC-	\$2.669,00	Se cancelaron vigencias expiradas por \$2.669 millones, de los cuales \$1.780 millones corresponden a pagos con cargo a gastos de funcionamiento por servicios de franquicia postal prestados en los meses de enero a septiembre de 2014 a Servicios Postales Nacionales; y con cargo a gastos de inversión \$888 millones por concepto de la cancelación proporcional del séptimo desembolso del contrato de aporte 437/11, aprobadas por la Dirección General de Presupuesto-DGP y por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. La Entidad no efectuó las apropiaciones presupuestales que garantizaran que las obligaciones exigibles quedaran debidamente registradas en el año 2014.

Cuadro 6.5. Relación de Entidades y hallazgos en Deficiente Ejecución del Presupuesto

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	DEFICIENTE EJECUCION DEL PRESUPUESTO
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	\$300,00	Inversión: Los \$300 millones apropiados para el proyecto Adquisición espacio físico adecuado para la atención de usuarios vigilados en Bogotá quedaron disponibles, pero no fueron comprometidos y por consiguiente no se ejecutó el proyecto. Lo anterior demuestra debilidades en la planificación operativa para llevar a cabo lo programado y ejecutar oportunamente los recursos destinados para proyectos que contribuyen al mejoramiento estructural de la Entidad, lo que genera que se dejen de programar y ejecutar recursos en otros proyectos que permitan acrecentar la capacidad de productividad en el campo de la estructura física, económica y social, contraviniendo los principios de la función administrativa en particular los afines a celeridad, eficacia y eficiencia, lo que evidencia debilidades en los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en el los literales b) y c) de la Ley 87 de 1993.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$121.096,00	A pesar de contar con la correspondiente apropiación durante la anualidad, no se comprometió \$121.096 millones, recursos que no fueron utilizados; entre otras causas por la no suscripción de contratos, no utilización de vigencias futuras y adiciones de contratos finalmente no realizadas; por cual se dejó de contratar bienes y/o servicios a desarrollar con este presupuesto con la consecuente afectación del cumplimiento de algunos objetivos y

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

		metas misionales.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$573.270,00	El rubro presupuestal de Inversión apropió \$3.625.429.3 millones de los cuales comprometió \$3.504.332.7 millones, según el informe de ejecución presupuestal de gastos, realizaron pagos por \$2.276.736.5 millones, lo que equivale a decir, que los pagos representaron el 64.96% frente al total de lo comprometido, lo que se traduce en reservas presupuestales por \$659.133.7 millones y Cuentas por Pagar por \$573.270.4 millones, lo que refleja que los recursos, los proyectos y/o actividades a ejecutar durante la vigencia 2015 no fueron desarrollados oportunamente.
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$11.035,00	Falencias en la programación y ejecución del presupuesto asignado y aprobado en cuanto a sus compromisos y obligaciones, ejecutó el 81% del presupuesto disponible, dejando por ejecutar \$11.035 millones, equivalente al 19% del rubro para Gastos de Funcionamiento, específicamente en la cuenta Gastos de personal con 11% no ejecutado. Se presentaron adiciones sobre el presupuesto inicial por \$4.551 millones y reducciones por \$2.800 millones; que corresponden al 8,28% y 5,09%, respectivamente; así mismo, se evidencia que en algunos rubros se adicionan recursos y posteriormente se reducen.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC-	\$879.065,00	Desde el año 2011 el FONTIC efectuó desembolsos con cargo a compromisos que no se ejecutaron durante cada vigencia por \$879.065 millones de \$1.306.011 millones girados, los cuales en su mayoría permanecen en fiducias bajo diferentes modalidades por más de dos años, sin que al cierre del ejercicio se desarrollara la apropiación, monto que equivale al 67% del total, compromisos cuyo esquema de pagos, no está sujeto a la legalización de los recursos previamente entregados. Esta práctica cambió la finalidad del gasto público, por cuanto los recursos se desembolsaron pero no se atendieron las necesidades de la población objetivo, de manera consecuente con el volumen de recursos desembolsados; y por el contrario, se trasladaron partidas que continúan permaneciendo año a año en entidades financieras.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC-	\$57.061,00	No se apropiaron \$57.061 millones, que representa el 4% del total del presupuesto vigente (\$1.295.394 millones), del cual el 63% corresponde a presupuesto de inversión. La clasificación de este valor se obtiene de apropiaciones disponibles no utilizadas.
Ministerio del Trabajo	\$61.687,00	Para la vigencia 2015 el Ministerio de Trabajo con recursos de funcionamiento, del rubro 3.2.3.6 transferir a COLPENSIONES-administración beneficios económicos periódicos (Ley 1328 de 2009 y Decreto 604 de 2013) se presupuestaron inicialmente \$90.296.4 millones y mediante Decreto 377 del 4 de marzo de 2015 redujo \$28.609 millones, quedando una apropiación definitiva de \$61.678.0 millones equivalentes al 68%, del presupuesto inicial. En junio de 2015 se firmó Convenio Interadministrativo 211 de 2015 el Ministerio de Trabajo la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES con respaldo presupuestal mediante el CDP 44815 de 29 de mayo de 2015 por \$61.678.0 millones, de los cuales se obligaron \$29.000.0 millones, por modificación No.1 del 11 de noviembre del 2015 en la Cláusula Primera ¿Valor del Contrato¿ equivalen al 47% del presupuesto definitivo. Mediante Adición y prómoga 1 del 30 de diciembre de 2015 en la Cláusula segunda adicionan el valor del convenio en \$14.000.0 millones con imputación presupuestal de vigencias futuras para el 2016 de acuerdo con lo pactado en la Cláusula tercera del Convenio. El Ministerio realizó pagos en el 2015 a Colpensiones por \$17.000.0 millones y quedaron en cuentas por pagar \$12.000.0 millones. Lo anterior evidencia deficiencias en la ejecución de los recursos y debilidades en el cumplimiento del Plan de Inversiones y Plan Financiero del programa y

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

		vulnera el principio de Planeación establecido en Decreto 111 de 1996 Artículo 3. Planificación.
Autoridad Nacional de Televisión -ANTV-	\$5.752,20	En diciembre de 2014 la ANTV giró a RTVC \$5.752,2 los cuales no fueron ejecutados ni reintegrados por el operador público a la ANTV; se trasladaron partidas que permanecieron más de un año en entidades financieras sin el uso asignado, incumpliendo de esta forma con los fines públicos y sociales del presupuesto de la ANTV.
Autoridad Nacional de Televisión -ANTV-	\$21,00	Presentó ejecución presupuestal del 79,4%, en este resultado incide la baja ejecución presupuestal, en gastos de funcionamiento con un 27,7%, debido al comportamiento del rubro Transferencias de previsión y seguridad social, Subcuenta Mesadas Pensionales con ejecución del 0,1%.
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$44,10	El SENA presenta en la programación y ejecución del gasto 2015, una apropiación inicial para el rubro presupuestal de Banca de fomento e intereses de \$190.5 millones, y realiza una adición al rubro de Banca de Fomento por \$13.8 millones contrarrestándola con una disminución al rubro de intereses por el mismo valor, situación que deja finalmente en el presupuesto una apropiación disponible igual a la apropiación inicial; decisión que posteriormente afecta a la entidad al verse obligada a realizar un préstamo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$44.1 millones; para cubrir la cuota más los intereses del empréstito 514-T081B con la Asociación Interamericana de Desarrollo de los Estados Unidos. Lo anterior, debido a que la entidad realizó una proyección para el pago de la deuda, con una TRM de \$2.300; sin embargo, el primer pago en marzo de 2015 la entidad lo canceló con una TRM de \$2.577 y el segundo pago con una TRM de \$3.118, motivo por el cual lo presupuestado no alcanzó para cubrir el tercer pago de la deuda correspondiente al 2015, razón suficiente para realizar las modificaciones necesarias basadas en el alza del dólar vislumbrado desde el primer pago, ocasionando la solicitud de un préstamo al Ministerio de Hacienda, con el pago futuro de intereses para la vigencia 2016.
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR-	\$8.065,00	En la etapa de ejecución, de lo comprometido \$51.935 millones se pagó el 85,3% equivalente a \$44.343 millones y por último, no se ejecutaron recursos por \$8.065 millones es decir el 13,65%

Cuadro 5.6. Relación de Entidades y hallazgos en Principio de Anualidad

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	ANUALIDAD
Superintendencia de Notariado y Registro	\$1,00	Registraron como gastos en el mes de diciembre de la vigencia 2015, comisiones de servicio a desarrollarse en los primeros meses de la vigencia 2016, lo que evidencia la inobservancia por parte de la SNR del principio de anualidad.
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-	\$ 29.198,00	Se hallaron contratos de prestación de servicios, con fecha de terminación posterior al 31 del 2015, desde el momento en que se suscriben, cubren parte de la vigencia siguiente. Queda en evidencia el incumplimiento del principio de anualidad al comprometer recursos de una vigencia diferente a la que recibirán los servicios.

Cuadro 5.7. Relación de Entidades y hallazgos en Cuentas Embargadas

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	CUENTAS EMBARGADAS
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR-	\$6.912,33	El Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 19 dice expresamente que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como, los bienes y derechos de los órganos que lo conforman son inembargables sin embargo, la Caja de Sueldos y Retiro de la Policía Nacional - CASUR, presenta a diciembre 31 de 2015 cuentas embargadas por \$6.912.33 millones algunas de las cuales vienen desde el año 2004.

Cuadro 5.8. Relación de Entidades y hallazgos en Deficiente Programación del Presupuesto

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	DEFICIENTE PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR-	\$13.000,00	Falta de planeación y coordinación entre las áreas de la entidad para la elaboración del presupuesto anual, deficiencias en el Sistema de Control de Control Interno, del principio de Planificación Presupuestal.
Superintendencia de Notariado y Registro	\$1,00	En el análisis de gastos de funcionamiento y gastos de inversión de la vigencia 2015 no atendió lo delineado en la política de Austeridad, dado que de \$445,471 mil millones inicialmente programados se adelanta una ejecución de \$445,292 millones y se informa ahorro de tan solo el 0,3%, sin embargo, adicional a ello, se registraron en la vigencia, en los diferentes rubros de inversión, gastos de comisiones de servicio, Determinándose casos como imputación de gastos de comisiones asignadas a funcionarios registrados como conductores, a proyectos de inversión. Lo determinado por la CGR permite evidenciar debilidades en la gestión de la entidad para la planeación y ejecución del presupuesto de la vigencia 2015, al imputar gastos que representan el 381% del total gastos de comisiones de viajes registrado en el rubro designado para tal fin, en rubros de proyectos de inversión, reduciendo significativamente la disponibilidad para actividades que efectivamente corresponden a esta naturaleza de gasto, limitando igualmente el control y seguimiento efectivo sobre la ejecución de los recursos públicos.
Corporación para el Desarrollo Sostenible la Mojana y el San Jorge - CORPOMOJANA-	\$793,03	Se evidenció que la entidad incorporó tardíamente al presupuesto, recursos propios en cuantía de \$793.03 millones, toda vez que mediante Acuerdo N° 011 del 25 de Noviembre de 2015 se adicionaron al Presupuesto de Rentas y Gastos de la Corporación para la vigencia 2015, Recursos del Balance de la vigencia fiscal 2014 del Proyecto Fondo Hídrico Regional por \$687.346 miles e ingresos de la vigencia 2014 por concepto de recuperación de cartera de Tasa de Retributiva por \$105.692 miles.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$ 16.840,00	Sentencias y conciliaciones, se observa que la entidad, realizó una programación inicial por \$6.285 millones y se realizaron adiciones por \$10.803 millones y reducciones por \$248 millones, para una apropiación definitiva por \$16.840 millones, lo que representó un variación del 168%, respecto a la apropiación inicial. Lo anterior evidencia deficiencias en la programación presupuestal, lo cual genera gastos adicionales por concepto de intereses moratorios y por tanto se dejan de destinar recursos para otras actividades propias de la entidad.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$117.387,00	Se observa desfase entre el aforo inicial respecto al recaudo efectivo del 185.5%, para el caso del rubro contraprestación portuaria, al pasar de un aforo inicial de \$63.261 millones a un recaudo de \$180.648 millones. Caso similar pero en menor proporción para el rubro de Ingresos de los establecimientos públicos y Peajes. Según el Inviás ello obedeció a que el nuevo cálculo de la contraprestación portuaria fue modificado y/o ajustado en el 2013 con el CONPES 3744. Así las cosas, ello conlleva a que se genere desfase en cuanto a la programación presupuestal de gastos y por ende de la inversión.
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-	\$150,00	En la ejecución del Proyecto Subsidio Familiar de Vivienda SFV-, no dio cumplimiento al principio de Anualidad, por cuanto se adicionó el contrato 327 de 2015, a pesar que los servicios no iban a ser recibidos en la vigencia auditada; adicionalmente, los recursos con los que se desarrollaba el contrato no correspondían a vigencias futuras. En la situación señalada se determina que se presentaron debilidades en la planeación, deficiencias en el control y seguimiento por parte del Supervisor; en consecuencia, los mecanismos empleados para la ejecución de algunos contratos no son efectivos.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC-	\$50.295,00	Se emitieron quince (15) documentos de Traslado entre actividades del proyecto según modificación ficha EBI por \$50.295 millones, que representan un 8% del total del presupuesto de inversión ejecutado, lo que evidencia que aún continúan las deficiencias en la adecuada planeación y programación del presupuesto que afectan su oportuna ejecución.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$1.613.960,70	Debilidades y falencias al momento de identificar y cuantificar las necesidades que pretendía satisfacer con cargo a cada rubro presupuestal; especialmente los relativos a gastos generales y de inversión; observándose que en algunos casos, se sobredimensionó el monto necesario para cubrirlas, mientras que en otros, se subestimó el valor cuantificado e incluso no se programaron recursos para cubrir determinados requerimientos. De manera generalizada se observó, que las justificaciones reportadas por las dependencias ejecutoras de gasto, no contienen información sobre cantidades, plazos, perfiles, número de personal, tendencias, estimaciones, cotizaciones, ubicación, estado de sub proyectos en ejecución, entre otros; que respalden la cuantificación de cada una de las necesidades reportadas como prioritarias.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$86,51	No asignó en su anteproyecto de presupuesto, todos los recursos necesarios para atender el pago de servicios públicos, analizados los documentos soporte de la programación presupuestal del rubro Servicios Públicos.
Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas	\$67.705,50	El total apropiado por la suma de \$1.680.964.2 millones, durante el periodo se adicionó en \$139.638.7 millones, igualmente, se redujo en \$108.010.9 millones, para un presupuesto ajustado vigente de \$1.712.592 millones de los cuales el 40% se apropió para funcionamiento con \$678.646.479.622 y el 60% para inversión representado en \$1.033.945.579.653. Del presupuesto vigente por \$ 1.712.692.1 millones, se expidieron CDPS por valor de \$1.644.886.5 millones, quedando una apropiación disponible de \$67.705.5 millones. Situación, que permite determinar que la unidad no cumple con la programación integral que establece.
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	\$782.900,00	Deficiencias en la efectiva ejecución presupuestal de los recursos asignados, en el presupuesto de inversión aprobado por \$809.415 millones, se recortaron \$25.515 millones, para una apropiación definitiva por \$782.900 millones, del cual comprometió el 96%; la ejecución financiera fue baja, dado que sólo pagó el 42% de la inversión. Así mismo, la ejecución se afectó por la constitución de las reservas las cuales superaron el 15% de los proyectos de inversión, la no utilización de la totalidad de las vigencias futuras aprobadas en 2014 para ejecutar en el 2015; adicionalmente las reservas constituidas de 2014 no se ejecutaron en su totalidad. Estas situaciones reflejan debilidades en la planeación y ejecución presupuestal, lo cual afectó el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas previstas.

Cuadro 5.9. Relación de Entidades y hallazgos registros del Sistema SIIF.

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	INCONSISTENCIAS REGISTROS SIIF
Ministerio de Defensa Nacional	\$ 34.102,20	Los ingresos por Convenios Interinstitucionales de Cooperación e Interadministrativos, se proyectaron \$97.557 millones, recaudándose \$53.938,8 millones, según reporte SIIF-NACIÓN. Al revisar la ejecución del Ingreso, según Cuadro 6.Excel entregado por la Oficina de Convenios, se refleja un recaudo de \$34.102,2 millones por este concepto.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$9.526,75	La apropiación disponible reportada por el SIIF Nación, no presentó el valor real ya que se encontraba afectada por CDP no utilizados, de tal forma que dicha apropiación presentó una sub valoración por valor de \$6.279,62 millones; por cuanto dicho sistema solo informó la apropiación no certificada, excluyendo aquella que, aun habiendo sido certificada, no fue utilizada durante la vigencia. Este hecho representa una desviación en el reporte de ejecución presupuestal de la Entidad; según el cual, al cierre de 2015, el MVCT finalizó con una apropiación disponible de \$3.247,13 millones, la cual representa el 51.71% de la apropiación disponible real. Lo anterior por las inconsistencias en las fases del ciclo presupuestal que evidencian debilidades en los controles implementados para: 1) Cuantificar las necesidades previo al trámite de expedición de un CDP; 2) Liberar la apropiación certificada y no comprometida; y 3) Actualizar y verificar la información incorporada en el Sistema SIIF Nación; esto por la inadecuada articulación entre 3 procesos claves: 1) El proceso responsable de la ejecución de recursos por cada tipo de gasto; 2) El proceso estratégico encargado de efectuar seguimiento a los recursos presupuestales; y 3) El proceso de apoyo que realiza el registro de datos en dicho sistema.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$798,00	Se registran en el SIIF saldos por imputar por \$798 millones, por deficiencias en los controles y/o sistema de parametrización, con afectación en la consistencia de la información y la programación del presupuesto de gastos. Esta situación genera efectos en la programación y ejecución del presupuesto de gastos.

Cuadro 5.10. Relación de Entidades y hallazgos Administrativos

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	HALLAZGO ADMINISTRATIVO
Ministerio de Defensa Nacional	\$1.294,30	Canceló intereses de mora por servicios públicos \$1.294,3 millones, debido a insuficiencia de recursos en el rubro correspondiente, evidenciando deficiencias de seguimiento, control y monitoreo mensual a la ejecución presupuestal lo que no permitió hacer los traslados respectivos.
Policía Nacional	\$8,00	Se cancela factura No. 70236 del 06 de agosto de 2015 por \$8 millones con cargo a la adición, sin que a la mencionada fecha se hubiera agotado la totalidad del valor inicial del contrato No. 14-8-10015-15, toda vez que se contaba con saldo disponible de \$8 millones; situación presentada por debilidades de control en la cancelación de las obligaciones por fuente de financiación, con el riesgo de cancelar cuentas con recursos no aprobado.
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	\$43,63	Se observó que la Entidad tiene saldos por obligar, situación contraria a la realidad porque los debió constituir en cuentas por pagar y en reserva de acuerdo con la situación de cada contrato. Dado lo anterior se recibió a satisfacción el objeto del contrato No.206 por \$32 millones, ejecutado en el 100% según manifestación del supervisor del contrato, por tanto se debió constituir cuentas por pagar por \$14 millones, sin embargo, la entidad los reporta como saldos por obligar.Dado lo anterior, el valor del contrato por \$16 millones, luego de haber sido firmado y el acta de inicio debieron quedar constituido como reserva y la entidad informó a la

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

		comisión auditora que es un saldo por obligar. Las últimas facturas del 28 de diciembre de 2015 y 12 de febrero 2016 suman \$13.63 millones los cuales debieron constituirse como cuentas por pagar y reserva respectivamente, pero los informa como saldos por obligar.
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-	\$1.091,00	Se encontraron diferencias entre los datos de los ingresos recaudados que manejan las áreas de presupuesto y tesorería. En algunos casos se presenta un mayor valor recaudado en contabilidad y en otros el recaudo en contabilidad es menor que el dato que maneja presupuesto.
COLDEPORTES-	\$1.668,20	No se evidenció el acta que se debe elaborar en cumplimiento del artículo 2.8.1.7.3.4 del decreto 1068 de 2015, en el caso de la entidad por reservas de la vigencia 2014 que no se utilizaron y saldos que quedaron sin utilizar.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Deuda Pública	\$303.950,00	A 31 de diciembre de 2015, no cumplió con la relación en detalle de los rendimientos acumulados por pagar resultado de los recursos recibidos en administración de las entidades que hacen parte de la Cuenta Única Nacional CUN, por cuanto, la Dirección Administrativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informa a la comisión de auditoría de la Contraloría General de la República que para la vigencia 2015, el registro de estas operaciones se realizaba de manera global, lo anterior, dificulta la trazabilidad detallada de cada una de las operaciones en lo relacionado con el cálculo de la obligación, el pago de estas y el seguimiento de las mismas.
Registraduría Nacional Del Estado Civil - Rinec	\$20,50	En la vigencia 2014, suscribió tres contratos por \$20,53 millones, sin expedir el registro presupuestal, requisito indispensable para la ejecución de los contratos; por lo tanto, no afectó la apropiación presupuestal de la vigencia, conllevando a la imposibilidad de pago de los respectivos contratos. Por la situación expuesta, la RNEC y los contratistas acudieron al mecanismo de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, para subsanar esta debilidad. Es así como se adelantaron conciliaciones
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$111.407,93	Se detectaron inconsistencias en la información, relativa al proceso de programación presupuestal; las cuales obedecen a debilidades en el control de los datos recopilados y presentados como soporte de la información del Ministerio; por cuanto no se observó lo dispuesto en el Modelo Estándar de Control Interno, específicamente en lo relativo a los requerimientos sobre datos en los Sistemas de Información.
Autoridad Nacional de Televisión - ANTV-	\$1.210,00	Se evidenciaron 136 registros de modificaciones internas a 48 rubros de funcionamiento por \$1,210,5 millones, respecto de los cuales no se cuenta con comprobante de presupuesto o autorización de funcionario competente del Grupo Administrativo y Financiero para afectar el SIF. Los reportes presentados adolecen de elementos mínimos de control y seguimiento de la ejecución, a saber: nombre del funcionario, cargo, texto y funcionario que aprueba la modificación.
Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA-	\$1,00	No diligenció el Libro de Legalización del Gasto, no obstante haber registrado obligaciones en su contabilidad presupuestal que cuentan con orden de pago, sin el recibo de los bienes y servicios contratados; así mismo, dejaron de presentar esta información a la Contraloría General de la República de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Resolución 0001 de 2014, evidenciando debilidades de registro y control presupuestal, lo cual afectaría el cálculo técnico de la ejecución presupuestal que realiza la CGR. Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario y se solicitará la iniciación de un proceso administrativo sancionatorio.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	\$1.992,80	El contrato suscrito con Colombia Compra Eficiente por \$1.992.8 millones, no contó con el registro presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los recursos no aparecen comprometidos en dicho sistema por deficiencias en el manejo de la cadena presupuestal. Mediante Orden de Compra No. 5079 de 2015 se comprometieron recursos públicos, que no alcanzaron a utilizarse en dicha vigencia, hecho que obligó al trámite de vigencias expiradas para ser ejecutados en la vigencia 2016. Adicionalmente se dejaron de ejecutar recursos programados y planeados, lo que denota deficiente gestión y riesgo frente a eventuales demandas judiciales por incumplimiento en el pago de esta obligación, contraviniendo, además, los principios de Planificación, Programación y Anualidad, previstos en el estatuto Orgánico de Presupuesto. Este hallazgo tiene una presunta incidencia Disciplinaria.
---	------------	---

Cuadro 5.11. Relación de Entidades y hallazgos Pagos Anticipados

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	PAGOS ANTICIPADOS
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$23.456,00	La cláusula novena del convenio 524 de 2014 estableció como requisito para el primer desembolso por \$10.252 millones, la aprobación del Plan Operativo, el cual no puede ser calificado como un documento idóneo para el desembolso, teniendo en cuenta que, en el mismo, no se describen las actividades y/o inversiones a las que se dirigirán los recursos. De igual forma, al ser el Plan Operativo parte integral del convenio, en lo que se refiere a la ejecución de los recursos, este no puede considerarse como un bien o servicio por el cual tenga que realizarse el desembolso y por ende al no cumplir el Plan Operativo con las especificidades estipuladas en la cláusula segunda del convenio, en lo referente a la certeza de la inversión del desembolso de los \$10.252 millones, se considera que existe un riesgo en el manejo del recurso público al no encontrarse sustentado en actividades o inversiones a ejecutarse. De igual manera, la segunda parte de la cláusula novena establece un cuarto desembolso, por \$13.204 millones, previa aprobación por la supervisión de un tercer informe de actividades, que demuestre la ejecución del 80% de los tres primeros desembolsos, es decir se está girando el 100% de los recursos del convenio con una ejecución de tan solo el 65.6%, sin considerar el riesgo de manejo del 34.4% del recurso público restante.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$59.543,00	Revisadas las cláusulas de pago y el porcentaje de los desembolsos de tres convenios del Ministerio con la Corporación Colombia Internacional, se determinó que para el Convenio 356/2015 con una ejecución del 36%, el MADR hace entrega del 95% del total de los recursos por \$37.496 millones, el convenio 635/2015 con una ejecución del 47%, el MADR desembolsa el 95% de los recursos aportados por \$13.444 millones y el convenio 389/2015 con una ejecución del 35%, el MADR hace entrega del 95% del total de los recursos aportados por \$8.153 millones, evidenciando una gestión antieconómica y una

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

		falta de planeación, ya que se pactaron formas de pago que implican un riesgo para la ejecución, seguimiento y control de los recursos por parte del MADR.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	\$313.647,00	La Entidad tiene pendiente por recibir bienes y servicios con cargo a los presupuestos de las tres vigencias (2013, 2014 y 2015) por \$229.749 millones y que sumado a los \$83.898 millones de la implementación del Sistema integral de salud, daría un total de \$313.647,0 millones de pesos, que están pendientes de satisfacer las necesidades de la población privada de la libertad, en articulación con el Plan de Desarrollo Nacional, evidenciando que no se siendo cumplidos a cabalidad en la ejecución presupuestal por parte de la USPEC.

Cuadro 5.12. Relación de Entidades y hallazgos Rezago Presupuestal.

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	REZAGO PRESUPUESTAL
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-	\$50.013,80	Revisada la constitución del rezago presupuestal - Cuentas por Pagar para la vigencia 2016 con recursos de la vigencia 2015, se observa la constitución de cuentas por pagar a nombre del Banco Agrario por valor de \$50.013,8 millones, sin que estas cumplan con los requisitos previstos en la norma para su constitución relativos a que el bien o servicio se haya recibido a satisfacción, o para el pago de anticipos pactados en los contratos. En efecto, en este caso obedece solamente a un traslado de recursos al Banco Agrario correspondientes a los proyectos C-112-1100-7 Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional por \$15.799 millones; C-112-1100-9 Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional por \$8.163,9 millones y C-112-1107-25 Inversiones para el saneamiento, formalización y ordenamiento productivo de las tierras rurales a nivel nacional, por \$26.051 millones, lo anterior debido a la deficiencia ejecución de los proyectos, que no muestra la realidad del presupuesto ejecutado de los proyectos. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-	\$12.765,80	Revisada la constitución del rezago presupuestal para la vigencia 2016, se observa que para la vigencia 2015 se apropiaron recursos para el proyecto C- 620-1107-4 ¿Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacionalSIDRA¿ por \$15.584.9 millones, de los cuales se constituyó Rezago Presupuestal Cuentas por Pagar por valor de \$12.765.8 millones.Para este proyecto en la vigencia 2015 se adjudicaron 355 Subsidios,sin que se cumplieran los requisitos para la constitución de cuentas por pagar, ya que la resolución de adjudicación regulada en el artículo 9º del Acuerdo 310 de 2013, si bien otorga un derecho particular, su materialización está condicionada a actividades posteriores a cargo del beneficiario y del INCODER, como lo son la postulación del bien inmueble, aprobación de este por la entidad y el levantamiento topográfico, por lo cual el pago efectivo del subsidio solo procederá una vez proferido el Concepto Integral de Valoración consagrado en el artículo 19 del Acuerdo mencionado.Lo anterior, denota que se constituyeron cuentas por pagar sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el propósito de evitar pérdidas de apropiación presupuestal de los proyectos.Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-	\$273.025,00	Desde la vigencia 2008 al 2015, ha constituido Rezago Presupuestal Cuentas por Pagar en cada vigencia, con saldos pendientes de ejecutar de convenios y proyectos por valor \$278.923 millones, los cuales son consignados a la DTN para seguir siendo ejecutados bajo el procedimiento llamado Acreedores varios Sujetos a Devolución y no tener pérdidas de apropiación, sin embargo, los mismos perduran en el tiempo sin ser utilizados en la ejecución real de los proyectos para los cuales fueron asignados.Adicional a lo anterior, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los saldos y movimientos de la cuenta Acreedores Varios Sujetos a Devolución relacionado con los recursos de proyectos que tiene constituidos el INCODER con corte a 31 de diciembre de 2015 en esa entidad y el MHCP envía la base de datos con saldo de \$273.025 millones al mismo corte,lo cual evidencia diferencias en la información reportada entre la entidad y el MHCP.
Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-	\$31.185,00	Constituyó Rezago Presupuestal a 31/12/2014 por \$1.226.800,1 millones, distribuidas así: Reserva Presupuestal por \$506.398,7 millones y Cuentas por Pagar por \$720.401,4 millones. En cuanto a la Reserva Presupuestal, dejó de pagar \$31.185,1 millones y en Cuentas por Pagar \$28 millones. Lo anterior refleja debilidades en cuanto al control, seguimiento para la gestión presupuestal.

Cuadro 5.13. Relación de Entidades y hallazgos Utilización de Presupuesto diferente a su destinación.

NOMBRE ENTIDAD	VALOR EN MILLONES	UTILIZACION DE PRESUPUESTO DIFERENTE A SU DESTINACION DE LEY.
Corporación Nacional para la Reconstrucción del Río Páez y Zonas AledañasNASA KI WE	\$174,00	En la muestra seleccionada de los contratos de prestación de servicios se evidenció que en algunos contratos, por valor de \$174 millones cuyos objetos contemplan actividades enmarcadas como gastos de funcionamiento, fueron pagados con cargo al rubro de Implementación de los lineamientos de política para la reducción del riesgo, que corresponde a gastos de inversión.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$24,80	Afectó el rubro presupuestal de Capacitación Sector Industria de la Construcción, en la adquisición de materiales de formación e insumos y apoyos de sostenimiento a aprendices, para cursos o programas que no tienen nada que ver con el sector de la Construcción. No se observó soporte de que estos cursos tengan correlación con el sector de la construcción. Lo anterior por falta de controles presupuestales, ocasionando disminución de los recursos del proyecto de capacitación a trabajadores del sector de la construcción, en \$24,8 millones.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$13,10	El contrato 517-2015 de interventoría, presentó una adición y pago por \$13,1 millones con ocasión de la prórroga de 19 días calendario que originó el otro sí No. 1 del contrato de obra pública; se observó que esta obligación se canceló con cargo a recursos apropiados en el presupuesto de gastos de funcionamiento honorarios de la vigencia 2016, cuando su cancelación debió efectuarse con cargo al rubro de vigencias futuras.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$2.585,37	Adquirió compromisos por \$2.585,37 millones, con cargo a rubros presupuestales cuya apropiación no fue programada ni aprobada para cubrir este tipo de necesidades; presentándose un cambio de destinación. El uso de recursos para fines distintos y que no desarrollaron la apropiación definitiva de cada uno de los rubros presupuestales mencionados, obedeció a la carencia de controles sobre el proceso presupuestal, que garantizaran la ejecución del presupuesto conforme al fin para el cual fue programado. Esta circunstancia se generó debido a la desarticulación entre los responsables de los proyectos de inversión, la Oficina Asesora de Planeación, el área financiera y la Oficina de Control Interno; toda vez que cada uno aplicó controles sobre su gestión particular (gerencial, operativa, de seguimiento).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
C O L O M B I A

*Sección especial
de ejecución sectorial
del presupuesto 2015*

Contenido

Introducción.....	7
Presentación.....	9
1. Estructura general de programación y ejecución.....	8
2. Principales gastos.....	14
3. Resultado sectorial del gasto.....	15
3.1 Fomento al sector productivo y la competitividad.....	16
3.2 Inversiones en cumplimiento de derechos.....	26
3.3 Inversión en otros sectores.....	38

Introducción

Este documento describe por sectores, los resultados alcanzados en términos de metas y generación de bienes y servicios en la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional Central (GNC), así mismo presenta el análisis de algunos de los temas identificados por la Contraloría General de la República –CGR- como prioritarios en la inversión.

El contenido de esta sección especial de ejecución presupuestal, es producto del análisis realizado por las Contralorías Delegadas Sectoriales a través de sus Direcciones de Estudios Sectoriales, y por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas con su Dirección de Estudios Macroeconómicos, tomando como base los informes sectoriales de presupuesto y de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En primer lugar, y con el objeto de establecer como se distribuyen los recursos, se presenta la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) por sectores¹, para lo cual se realizó una clasificación del PGN por rubro presupuestal, identificando como temas prioritarios los de mayor cantidad de presupuesto y/o por su objetivo social. En segundo lugar se presenta la ejecución sectorial de acuerdo con la clasificación SIIF con los principales resultados.

- 1 Los siguientes: Deuda; Pensiones y protección en ingreso a la población en vejez; Educación, Cultura Recreación y Deporte, Investigación, Ciencia y Tecnología; Defensa y Seguridad. Salud; Inclusión Social; Justicia; Transporte y Vías; Vivienda y Agua Potable; Minas y Energía; Agropecuario; Pesca y Acuicultura y Medio Ambiente, todos los demás temas quedaron clasificados como Otros Temas.

Presentación

El presupuesto de gastos ha mantenido en los últimos 5 años, una estructura donde los gastos de personal, los gastos generales, las transferencias, las pensiones y el servicio de la deuda representan alrededor del 72% de los gastos totales. De estos, la ejecución de los gastos de personal es una de las más altas, 95,9% para 2015, debido a que es el pago de la nómina. Las transferencias, por lo general, también registran una buena ejecución, 94,6%, dado que son los giros que el Gobierno Nacional hace a las entidades territoriales. Por su parte, el servicio de la deuda, como son compromisos de obligaciones contraídas registraron una ejecución de 98%. Ahora bien, por los bienes y servicios públicos que se proveen desde la inversión, se considera que es uno de los rubros más importantes para hacerle seguimiento en su ejecución, la cual alcanzó el 87,5% en 2015.

El presupuesto de 2015 ascendió a \$207,6 billones, de los cuales 22,2% fueron inversión con una asignación de \$46 billones. Este rubro presentó una ejecución del 87,5% con un novel de pagos fue del 72,8%. La inversión se concentró en tres tipos de gasto: Subsidios y Operaciones Financieras (38,66%), Recurso Humano (28,83%) e Infraestructura (18,78%). El monto apropiado para las transferencias corrientes fue de \$79,7 billones, estos se distribuyeron entre el SGP (38,4%), previsión y seguridad social (31,0%), sector público (15,7%) y demás transferencias (15,0%), con una ejecución de 94,6 %.

Se destacan dentro de la ejecución del presupuesto, los siguientes aspectos: hay mayores montos de recursos destinados a pensiones y protección en ingreso para la población en vejez; Educación; Defensa; y, Salud. Por el contrario con menor participación está los rubros para Medio Ambiente; Minas y Energía; Vivienda y Agua Potable; y Agropecuario, pesca y acuicultura. Los temas con menor asignación dentro del PGN son quienes presentaron menores ejecuciones. A modo de resumen, en esta presentación se abordan los sectores que más recursos o impactos ciudadanos tiene.

En educación se tuvo una buena ejecución debida, especialmente, a los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP. La estrategia de educación media presentó avances, aunque no se logró la meta propuesta en el PND para 2015 de una cobertura bruta de 79,6%, dado que se ubicó en el 77,7%. Uno de los programas a destacar en este sector es el Programa

el Alimentación Escolar (PAE) al cual se asignaron \$793,4 mil millones. De acuerdo con los análisis realizados por la CGR se ha evidenciado, que este presenta problemas en el diseño, en donde la concurrencia en la financiación se dispersa entre la Nación y las Entidades Territoriales; así mismo, los criterios de distribución y regionalización además de ser divergentes, no obedecen al objeto del programa (niveles de deserción escolar y desnutrición escolar), ni a la necesidad específica de cada territorio.

En salud, una de las principales fuentes son los recursos del SGP, destinados al régimen subsidiado, acciones de salud pública y subsidios a la oferta, (60% aproximadamente), dichas transferencias aumentaron 6,1% con respecto a 2014. En 2015 se dio un cambio de estructura de este gasto al priorizar la atención a la población del régimen subsidiado ya que su participación pasó de 39,6% a 47,1% de un año a otro, con lo cual se vieron afectados los recursos destinados a la oferta, que disminuyeron de 10,6% a 2,96%.

Para primera infancia se presentó reducción en lo asignado, situación que afectó los recursos de programas como el de “Complemento Nutricional Día”. Además, se presentó retraso en la contratación de complementos nutricionales, por lo que los ciclos de atención se redujeron de 10 a 6 ciclos.

En vivienda, de los principales proyectos implementados para alcanzar las metas relacionadas con la política pública de vivienda, se observan diferencias entre el avance físico y el financiero principalmente en el subsidio familiar de vivienda para población desplazada que tiene un avance físico de 51% y avance financiero de 100% y el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación que presenta un avance físico de 94% y financiero de 68,55%.

Se destaca en vivienda e infraestructura, el Fondo de Adaptación. La principal característica de este Fondo es su retraso en la ejecución, el año anterior ejecutó los recursos asignados en 2014 y los asignados en 2015 quedaron para la vigencia de 2016. Así, de las sesenta mil viviendas programadas se han entregado 6,9%; en materia de infraestructura de transporte se han intervenido el 49% de los establecidos como meta hasta el 2018; se han reconstruido o reubicado 42 instituciones educativas de 361 (11.6%); y se han adecuado 8 acueductos de 155 (5,1%); y once sistemas de alcantarillado de 87 (12,6%).

En el sector de Justicia, la inversión de la Rama Judicial, contó con compromisos por 83,9 % y se obligaron o efectivamente ejecutaron 58,8 %. Estos niveles de ejecución fueron menores en comparación a los obtenidos durante la vigencia 2014 (93,3 % y 71,8 %), lo cual mostraría la existencia de dificultades en la gestión presupuestal de los proyectos. Las políticas que tuvieron menor participación en el presupuesto, registraron niveles de ejecución muy bajos, especialmente, las políticas de democratización de la administración judicial (y calidad de la justicia. Respecto a la infraestructura, en materia de adecuación y dotación de despachos judiciales y salas de audiencias, los avances fueron muy reducidos, lo anterior ha impedido mejorar las condiciones para la atención de los servicios judiciales en algunas ciudades intermedias y capitales de departamento, y también ha retrasado la consolidación del modelo oral en las especialidades civil, familia y laboral.

El sector transporte presentó una alta ejecución en cuanto a los niveles de contratación para el 2015. Sin embargo, los avances físicos en las categorías de Infraestructura de red vial presentan cifras equivalentes al 26,90% en la regional y al 54,8% en la primaria. En las categorías de Infraestructura de transporte fluvial, Infraestructura de transporte férreo e Infraestructura de transporte marítimo a cargo del Instituto Nacional de Vías, se presentan avances físicos del producto por debajo del 61%.

En relación con el tema carcelario, se observa que entre enero de 2013 y diciembre de 2015, la población intramural creció un 4,9 %, mientras que la capacidad de las cárceles apenas se incrementó 2,9 %. Lo anterior, ocasionó un aumento de la tasa de hacinamiento de 2,81 puntos porcentuales, pasando de 51,7 % en 2013 a 54,5 % a finales del año 2015, e implicó que el déficit habitacional se haya incrementado en 4.333 cupos.

En el sector Comercio, Industria y Turismo se observó que parte importante de los recursos del sector es delegada en terceros, lo que ha suscitado problemas de demora en su ejecución y acumulación de recursos en patrimonios autónomos afectando el cumplimiento de los objetivos en materia de competitividad turística y comercial, y en el fortalecimiento empresarial e innovación.

Para el sector minas y Energía la asignación presupuestal decreció para el 2015 afectando las cuentas de tarifas eléctricas (subsidios); Fondos de Energía (principalmente el Fondo Especial de Energía Social - FOES); exploración de Hidrocarburos; y minería. La reducción en la asignación para exploración, es consecuente con los actuales escenarios de precios internacionales del

crudo, situación que de mantenerse en el mediano plazo puede poner en riesgo el cumplimiento de las metas trazadas en el sector, particularmente porque afecta la probabilidad de encontrar nuevos hallazgos petroleros que incrementen y/o mantengan el nivel de reservas.

En el sector agropecuario, de pesca y acuicultura, los programas más significativos son el fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural (ICR) y la línea especial de crédito (LEC), es decir instrumentos financieros de fomento a la inversión en el sector agropecuario. Se destaca que si bien es cierto, el número de asignaciones es del 81% la ejecución real se acerca al 20%, pues para la CGR el incentivo se recibe, no cuando se asigna al beneficiario, sino cuando es debidamente otorgado.

En Ambiente y Desarrollo sostenible, se observa ineficiencia en la gestión de los recursos apropiados para gastos de inversión que se apropiaron para la protección del medio ambiente. En el Ministerio de Ambiente se registra una pérdida de apropiación del 34 %, lo que incide negativamente en el cumplimiento de la metas física de los proyectos de inversión de este sector. Las Corporaciones Autónomas Regionales, que son beneficiarias de recursos del PGN para gastos de inversión, siguen presentado serias deficiencias en la ejecución presupuestal. De las 22 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible 17 contaron con recursos del PGN y no obligaron los compromisos, por el contrario constituyeron reservas presupuestales en cuantías significativas y superando, en buena medida, los máximos permitidos.

1. Estructura general de programación y ejecución

En 2015, de los \$207,6 billones apropiados, la Deuda pública participó con el 22%, le siguen las Pensiones y los mecanismos de protección en ingreso para la población en vejez (15%), Educación (15%), Defensa (10%) y Salud (9%) por el contrario con menor participación en el Medio Ambiente que ni siquiera alcanzó a registrar a un dígito (0%) y Minas y Energía, Vivienda y Agua Potable y Agropecuario, pesca y acuicultura cada uno con el 2% (Cuadro 1).

Cuadro 1.1

Ejecución del PGN por tema 2014-2015 Miles de millones de pesos

Temas	2015							Distribución		Variación 2014 - 2015	Variación Real 2014 - 2015
	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	CXP	Perdida de Apropiación	2014	2015		
Servicio Deuda Pública	46,69	46,03	45,77	45,51	0,26	0,26	0,66	20,7	22,5	14,5	7,3
Pensiones	31,64	31,21	27,87	26,76	3,34	1,11	0,43	16,6	15,2	-3,0	-9,1
Educación, cultura, recreación y deporte, investigación, ciencia y tecnología	31,18	31,08	30,84	30,10	0,24	0,74	0,10	14,5	15,0	9,0	2,1
Defensa y Seguridad	21,46	21,08	20,69	19,33	0,38	1,37	0,39	11,0	10,3	-1,0	-7,3
Salud	18,68	18,53	18,51	18,18	0,01	0,33	0,16	8,8	9,0	7,8	1,0
Otros Programas y Temas	13,65	12,23	10,50	9,38	1,73	1,12	1,42	7,3	6,6	-4,5	-10,5
Inclusión Social	14,59	14,39	13,99	13,64	0,40	0,36	0,20	6,6	7,0	11,4	4,4
Justicia	9,63	9,14	8,85	8,22	0,29	0,63	0,48	4,7	4,6	4,1	-2,5
Transporte y vías	8,28	7,88	7,03	5,62	0,85	1,41	0,40	4,4	4,0	-3,8	-9,9
Vivienda y agua potable	4,43	4,41	4,35	2,31	0,07	2,04	0,02	2,1	2,1	6,3	-0,4
Minas y Energía	3,45	3,38	3,24	3,09	0,13	0,15	0,07	1,5	1,7	13,2	6,0
Agropecuario, pesca y acuicultura	3,24	3,09	2,78	2,03	0,31	0,75	0,15	1,5	1,6	9,3	2,4
Medio Ambiente	0,67	0,51	0,45	0,41	0,07	0,04	0,16	0,3	0,3	29,0	20,8
Total	207,59	202,96	194,87	184,57	8,09	10,29	4,64	100,0	100,0	5,4	-1,3

Fuente: CGR, CDEFP con SIIF

En la distribución del PGN, el 43% fue para Transferencias Corrientes y de Capital, el 23% para Deuda, el 12% para Gastos de Personal, el 9% para Gastos Generales, 3% para subsidios directos, 4% para infraestructura propia del sector y el resto para otros usos.

En cuanto a la ejecución se presentó una pérdida de apropiación de \$4,6 billones, \$1,4 billones en lo incluido como Otros temas, seguido por la Deuda con \$ 662 miles de millones. El mayor crecimiento en lo apropiado se dio en Medio Ambiente (21%) y en la Deuda (7%), por su parte se presentaron

decrecimientos en lo apropiado para Transporte y Vías (10%), los Otros Sectores (11%), Pensiones (9%) y Defensa y Seguridad (7%).

Se constituyeron reservas por \$8,1 billones de estos \$3,3 billones para lo referido a pensiones. Se dejaron en cuentas por pagar \$10,3 billones, de las cuales \$2 billones en Vivienda y Agua potable, \$1,4 billones en Defensa y Seguridad, \$1,4 billones en Transporte y Vías y, \$1,1 billones en pensiones.

Los sectores con menor asignación dentro del PGN fueron quienes presentan menores ejecuciones, así, Medio Ambiente con participación del 0,3%, presentó un nivel de compromiso del 77% y de obligación del 67%; Vivienda y Agua Potable y Agropecuario, pesca y acuicultura cada uno con el 2%, su niveles de pago fueron del 53% y 73% respectivamente.

2. Principales gastos

Cuatro sectores concentraron el 75,40% de las apropiaciones de funcionamiento: Educación; Defensa y Policía; Trabajo, y Hacienda. En inversión: Inclusión Social y Reconciliación; Transporte; Salud y Protección Social, y Trabajo concentraron el 55,32% (Cuadro 2).

Cuadro 2

Presupuesto de gastos por sectores 2015
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Gasto	Aprop. Definitiva		Variación 2014-2015		Distribución Aprop. Def.	
	2014	2015	Real	Nominal	2014	2015
FUNCIONAMIENTO	111,52	114,53	-3,82	2,7	100,0	100,0
Educación	25,03	26,60	-0,46	6,3	22,4	23,2
Defensa y Policía	24,66	25,84	-1,84	4,8	22,1	22,6
Trabajo	20,36	18,84	-13,35	-7,5	18,3	16,4
Hacienda	14,55	15,07	-2,99	3,6	13,1	13,2
Resto Sectores (25)	26,92	28,17	-1,99	4,6	24,1	24,6
DEUDA	40,95	46,98	7,44	14,7	100,0	100,0
Servicio a la Deuda	40,77	46,69	7,25	14,5	99,6	99,4
Resto Sectores (3)	0,18	0,29	48,51	58,6	0,4	0,6
INVERSION	44,46	46,09	-2,92	3,7	100,0	100,0
Inclusión Social y Reconciliación	8,67	9,79	5,68	12,8	19,5	21,2
Transporte	7,05	6,63	-11,94	-6,0	15,9	14,4
Salud y Protección Social	4,32	4,67	1,29	8,1	9,7	10,1
Trabajo	3,98	4,41	3,89	10,9	8,9	9,6
Resto Sectores (25)	20,44	20,59	-5,67	0,7	46,0	44,7

Fuente: CGR CDEFP con base en SIIF Nación

En términos reales, todos los sectores disminuyeron sus recursos en funcionamiento, la mayor reducción se dio en el sector Trabajo para el pago de las mesadas pensionales en Colpensiones de \$11,4 billones en 2014 a \$9,7 billones en 2015. En inversión, los únicos sectores que incrementaron sus recursos frente a 2014 fueron:

1) Inclusión Social y Reconciliación por el aumento de recursos en los programas de Protección y Bienestar Social del recurso humano (15,21%). Proyectos como la implementación del sistema de transferencias monetarias condicionadas para la población vulnerable a nivel nacional – FIP aumentó dos billones y asistencia a la primera infancia a nivel nacional \$588 mil millones.

2) Sector Trabajo por el aumento en subsidios (14,41%), especialmente para la implantación del fondo de solidaridad pensional que aumentó \$188 mil millones sumando las subcuentas de subsistencia y solidaridad.

3) Salud y Protección Social por el aumento en las Transferencias (10,71%) donde se destaca el apoyo para la sostenibilidad en la afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado que aumentó \$346 mil millones incluidos los recursos del CREE.

Contrario al incremento de los anteriores sectores, Transporte presentó una reducción de recursos (11,9%), principalmente en los proyectos de mejoramiento y mantenimiento de corredores viales. Sin servicio de la deuda, el presupuesto por sectores fue \$160,91 billones.

3. Resultado sectorial del gasto

A continuación se muestran los principales resultados alcanzados, en términos de metas y generación de bienes y servicios, en la ejecución de los recursos de inversión del Gobierno Nacional Central (GNC) en los sectores con mayores recursos (Cuadro 3).

Cuadro 3

Gastos de inversión, 2014-2015
Miles de millones de pesos

Concepto	2014	2015	Diferencia	2014	2015
Transporte	6.184	5.522	-662	24,8	19,7
Asistencia a la Comunidad	3.951	5.063	1.112	15,8	18,1
Gobierno	2.457	3.328	871	9,8	11,9
Salud	1.511	2.893	1.382	6,0	10,3
Vivienda	2.263	2.537	274	9,1	9,1
Educación	1.719	2.272	553	6,9	8,1
Agropecuario	2.374	2.033	-341	9,5	7,3
Energía	587	522	-65	2,3	1,9
Industria y Comercio	221	213	-8	0,9	0,8
Minería	50	61	11	0,2	0,2
Economía Solidaria	2	6	4	0,0	0,0
Resto	3.666	3.520	-146	14,7	12,6
Total	24.985	27.970	2.985	100,0	100,0

Fuente: SIF; Cálculos CGR.

Los sectores de inversión pueden analizarse en tres grupos: a. Fomento al sector productivo y la economía (sectores de Transporte, Agropecuario, Energía, Industria y Comercio, Minería y Economía Solidaria); b. Cumplimiento de derechos ciudadanos (comprende a los sectores de Asistencia a la comunidad, Gobierno, Salud, Vivienda y Educación); y c. Otros sectores.

3.1 Fomento al sector productivo y la competitividad

Así como el Gobierno establece estrategias apropiadas en función de las políticas y metas planteadas en el Plan de Desarrollo y actúa, como en los ingresos para desarrollar acciones de regulación económica, en el caso de los gastos, igualmente genera acciones destinadas a actuar sobre el aparato productivo para que éste funcione apropiada y eficientemente, en el año 2015 se encuentran las inversiones en Transporte y en el Sector Agropecuario como los gastos más significativos que incentivan la producción.

3.1.1 Fortalecimiento de la infraestructura

Esta inversión se realiza como un compromiso del Gobierno Nacional en el mejoramiento de la infraestructura de transporte con la finalidad de promover la competitividad de la economía con el resto del mundo, en ambas

direcciones, hacia adentro importando y hacia afuera exportando. El monto para 2015 fue de \$5,5 billones (\$661,7 mil millones menos que en 2014).

De los recursos para inversión del sector el 54.89% fueron asignados al Instituto Nacional de Vías quienes comprometieron el 96,7% de ellos durante la vigencia; sin embargo los avances físico del producto en las categorías de Infraestructura red vial presentan cifras equivalentes al 26,90% en la regional y al 54,8% en la primaria.

El análisis de las metas en este ítem se observa en cinco grupos: modo carretero, los modos férreo, fluvial y carretero, infraestructuras regionales, servicios de transporte y servicios de carga.

3.1.1.1 Modo carretero

En el modo carretero, evidencian avances significativos para el primer año de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se alcanza el 53,7% de la red vial nacional en buen estado (Cuadro 4), debido en parte a las intervenciones de vías bajo el esquema de asociaciones público privadas (APP), la construcción de calzadas y rehabilitación y mantenimiento de vías no concesionadas, en la cual en el primer año se superó la meta prevista para la vigencia del PND. Sin embargo, el avance en la inversión privada en infraestructura carretera, representada en el programa de concesiones de cuarta generación, alcanza solo \$3,45 billones de los \$24 billones previstos para el período (2014-2018), esto se debe en parte, a la dinámica de los proyectos que a la fecha se encuentran en su mayoría en la etapa de pre-construcción.

Cuadro 4

Metas infraestructura del modo carretero

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta (2018)	Avance (2015)	Avance cuatrienio
Porcentaje de red vial nacional (red primaria) en buen estado	48%	62%	53,77%	41,21%
PRODUCTO				
Kilómetros de calzadas construidas a través de concesión	1.796	3.116	2.052,80	19,45%
Kilómetros de calzadas construidas no concesionadas	166	180	181,94	113,86%
Kilómetros de vías intervenidas bajo esquema de APP	6.595	11.968	9.924,00	61,96%
Nuevos kilómetros de vías con rehabilitación y mantenimiento, Invias	0	400	457,42	114,36%
Kilómetros de vías con pavimento, Invias	8.454	8.680	8.535,30	35,97%
Inversión privada en infraestructura de carretera (billones de \$ acumulados en el cuatrienio), ANI	11,40	24	3,45	14,38%
Inversión privada en infraestructura férrea, aeroportuaria y portuaria (billones de \$ acumulados en el cuatrienio), ANI	4,18	4,77	1,40	29,35%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, fecha de consulta 23 de mayo de 2016.

3.1.1.2 Modos férreo, aéreo y fluvial

En estos modos de transporte, en el primer año de vigencia del PND, se superó la meta prevista para todo el período al movilizar 2,89 toneladas de carga sin incluir carbón², en los modos férreo, fluvial y aéreo. Producto de las intervenciones en el modo férreo que alcanzaron los 1.507 km de red en estado de operación, el mantenimiento del corredor fluvial del río Magdalena y la ejecución de obras de mantenimiento y profundización a los canales de acceso a los puertos, como se muestra en el Cuadro 5. Sin embargo, los productos asociados al modo aéreo registran una baja ejecución por cuanto solo se han terminado tres (3) obras de construcción y ampliación de terminales y 7 intervenciones mayores a 800 millones en mantenimiento de infraestructura aeroportuaria.

- 2 En el modo fluvial se movilizaron 1,89 millones de toneladas, en el aéreo 0,77 millones de toneladas y en el férreo 0,23 millones de toneladas.

Cuadro 5

Metas infraestructura de los modos férreo, fluvial y aéreo

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta (2018)	Avance (2015)	Avance cuatrienio
Toneladas de transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón) (millones)	1,40	2,00	2,89	144,50%
PRODUCTO				
Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso, Inviás	8	14	13,00	83,33%
Kilómetros de corredor fluvial mantenido, Cor-magdalena	1.025	1.025	1.023	99,80%
Kilómetros de red férrea en operación, ANI	628	1.283	1.507,00	134,20%
Aeropuertos con obras de construcción y ampliación terminadas, Aerocivil*	16	33	19	17,65%
Intervenciones terminadas en mantenimiento de infraestructura aeroportuaria (iguales o superiores a \$ 800 millones)	82	137	89	12,73%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, fecha de consulta 23 de mayo de 2016.

3.1.1.3 Infraestructura regional

Otras metas en infraestructura de transporte están asociadas a la infraestructura regional, entre las cuales, se destaca el avance en la construcción de placa huella³, que registra 1.548,76 km construidos, alcanzado el 80,6% de la meta prevista a desarrollar en la vigencia del PND, como se observa en el cuadro 6; sin embargo, no se presentó ningún avance en la intervención de los aeropuertos para la prosperidad, en el cual se espera alcanzar 66 intervenciones al finalizar el cuatrienio.

Cuadro 6

Metas infraestructura regional

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta (2018)	Avance (2015)	Avance cuatrienio
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional	1.033	1.102	N.D.	0%
PRODUCTO				
Kilómetros de placa huella construida	500	1.800	1.548,76	80,67%
Aeropuertos para la prosperidad intervenidos, Aerocivil	32	66	0	0,00%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, fecha de consulta 23 de mayo de 2016.

- 3 Una placa huella es un componente estructural utilizado en las vías terciarias, para mejorar la superficie de tránsito vehicular en terrenos que presentan mal estado.

3.1.1.4 Servicios de transporte

En cuanto a las metas relacionadas con los servicios de transporte, tenemos: en primera instancia, las relacionadas con el uso de modos sostenibles de transporte en ocho (8) ciudades, donde se propone aumentar el porcentaje de viajes para alcanzar el 40% en 2018 (Cuadro 7). El porcentaje de viajes en modos sostenibles llegó al 30% que corresponde al 23,08% de la meta cuatrienal; por su parte la meta en productos indican que se han intervenido 21,41 km de infraestructura vial para sistemas de transporte urbano al sumar 875,41 km, que corresponde al 39,65% de la meta cuatrienal y se han creado 4 espacios destinados a la intermodalidad, sumando 35 que es equivalente a 30,7% de la meta prevista para el cuatrienio.

Cuadro 7

Servicios de transporte

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta (2018)	Avance (2015)	Avance cuatrienio
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles en 8 ciudades	27%	40%	30%	23,08%
PRODUCTO				
Kilómetros de infraestructura vial intervenida para sistemas de transporte urbano	854	908	875,41	39,65%
Espacios de Infraestructura dedicada a la intermodalidad	31	44	35	30,77%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, fecha de consulta 5 de mayo de 2016.

3.1.1.5 Transporte de carga

La segunda meta relacionada con el transporte de carga, plantea acciones para disminuir la edad promedio de los vehículos con peso bruto vehicular (PBV) mayor a 10,5 toneladas, la cual parte de 19 años en 2014 y se espera que en el 2018 sea de 15 años en promedio. Para lograr estas metas se propone: en primer lugar, la desintegración de 14.000 vehículos con PBV mayor a 10,5 toneladas, al pasar de 8.000 unidades en 2014 a 22.000 en 2018 y en segundo lugar, aumentar en 4,5 millones los reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), teniendo como base 1.5 millones de reportes realizados en el año 2014 y llegar a seis millones en 2018.

Los avances en esta estrategia no han impactado las metas (Cuadro 8), por cuanto en 2015 se desintegraron 3.781 vehículos⁴, y el parque automotor de vehículos con PBV mayor a 10,5 toneladas se situó en 21 años⁵, lo que representa un retroceso respecto a la presentada en 2014. Respecto a los reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), esta meta se modificó en el aplicativo Sinergia por cuanto allí se especifica una línea base de 4 millones de registros en 2014 y de 8 millones como meta para el 2018, alcanzado en 2015 la cifra de 6,6 millones de registros⁶ que representa un avance del 113,3% respecto de la meta inicial para el cuatrienio, lo cual si bien pareciera un logro extraordinario, este puede deberse al desconocimiento del comportamiento del indicador, que a pesar de haberse modificado, su estimación resultó baja.

Cuadro 8

Transporte de carga

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta (2018)	Avance (2015)	Avance cuatrienio
Edad promedio de vehículos de transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	19	15	21	-50%
PRODUCTO				
Vehículos desintegrados con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	8.000	22.000	11.781	27,01%
Reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC)	1.500.000	6.000.000	6.600.000	113,33%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, fecha de consulta 5 de mayo de 2016.

Con estas y otras inversiones, el Gobierno Nacional está buscando poner al día la vieja infraestructura vial con el fin de fortalecer la competitividad del país. Se esperaría que el nuevo sistema vial proporcione una importante reducción de los costos de transporte para la comercialización de los bienes exportados e importados, así como agilizar el transporte de pasajeros terrestre.

- 4 Meta registrada en el aplicativo Sinergia con corte a 31 de diciembre de 2015, la cual registra 11.781 vehículos con PBV > 10,5 toneladas desintegradas.
- 5 Meta registrada en el aplicativo Sinergia con corte a 31 de diciembre de 2015.
- 6 Meta registrada en el aplicativo Sinergia con corte a 31 de diciembre de 2015.

3.1.2 Sector Agropecuario

En el sector agropecuario, de pesca y acuicultura, las dos entidades con mayor presupuesto Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural e Incoder, registraron en 2015 una apreciable caída en inversión, de lo obligado frente a lo comprometido (hasta 90,9% y 85,4%, respectivamente) lo que es un síntoma de pérdida de control en los proyectos agropecuarios de mayor complejidad (distritos de riego y asistencia técnica) cuyo indicador es apenas cercano a 60%.

La inversión en el sector ascendió a \$2,0 billones en 2015, \$341,3 mil millones menos que en 2014. Los programas más significativos del sector fueron el fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural (ICR) y la línea especial de crédito (LEC), es decir los instrumentos financieros de fomento a la inversión en el sector agropecuario con el fin de promover la infraestructura productiva rural, con gastos de \$351,9 mil millones en 2015, tanto para ICR como para LEC. En orden de importancia, el Ministerio de Agricultura ejecutó recursos por \$221,5 mil millones destinados al Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios; en asistencia técnica para el desarrollo del sector pesquero y agropecuario (Fondo de Fomento Agropecuario) \$125,9 mil millones; en los Distritos de Riego \$114,1 mil millones; para la política de restitución de tierras rurales \$108,1 mil millones; en el programa red de seguridad alimentaria \$106,8 mil millones, entre los principales rubros de inversión en el sector.

El fortalecimiento del ICR y la LEC a nivel nacional⁷, tiene por objeto, mejorar las condiciones de financiamiento de proyectos agropecuarios dirigidos al capital de inversión y capital de trabajo, impactando con ello positivamente la productividad y competitividad del sector. El cumplimiento de las metas registra avances del 172% que no son consistentes con los recursos realmente pagados, las metas establecidas y los avances determinados por la CGR, como se observan en el Cuadro 9.

- 7 La ejecución de este programa la desarrolla el Fondo para el Financiamiento del Sector agropecuario (Finagro), mediante contratos interadministrativos y con los lineamientos de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Cuadro 9

Transporte de carga

Indicador	Unidad de Medida	Meta Total 2014 - 2017	Meta 2015	Avance 2015*	Avance 2015**
ICR Otorgados	Número	140.388	38.000	65.551	18.393
LEC Otorgados	Número	72.870	30.000	23.087	23.224
Vehículos desintegrados con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	8.000	22.000	11.781	27,01%	
Reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC)	1.500.000	6.000.000	6.600.000	113,33%	

Reporte SPI. <https://spi.dnp.gov.co/>. Fecha de consulta 03/05/2016

** Fuente: Finagro 2016, Cálculos CGR- CDSA, 2016

En relación con los resultados en la asignación del ICR, que se evalúa a partir de los créditos de inversión que aplican al incentivo, se observó que el 71% de los potenciales beneficiarios a diciembre 31 de 2015 se encontraban en la categoría de “inscritos”, para este grupo se encuentra pendiente asignar el 81% de los recursos solicitados; lo anterior quiere decir que, de los 65.727 ICR que reporta el gobierno, solo 18.393 fueron debidamente otorgados, por valor de \$59.373 millones, que corresponden a la real ejecución de un 18.7% de los recursos (Cuadro 10).

Cuadro 10

Estados de los créditos de inversión aplicables al Incentivo de la Capitalización Rural (ICR) en la vigencia 2015

Estado	Número de ICRs	Vr. Proyectos *	Vr. Créditos*	Vr ICR Estimado*
Inscritos	46.720	1.167.957	749.366	255.635
Otorgados	18.393	227.820	160.799	59.373
Anulados	614	9.849	7.436	1.814
Total general	65.727	1.405.625	917.601	316.822

Fuente: Finagro. Bases Beneficiarios del ICR, Abril 2016

Cálculos CDS Agropecuario

* Cifras en Millones de \$

Los pequeños productores fueron los más beneficiados del ICR en 2015, representando un 97,2% de los incentivos asignados, los medianos productores se beneficiaron del 2,8% y los grandes del 0.01%. Por montos de recursos, los pequeños ascendieron al 74% de los recursos asignados, los medianos al 25,7% y los grandes al 0,3%. La actividad más beneficiada del incentivo corresponde a café, con el 38,5% de los recursos otorgados, le siguen los frutales con 20,7% dentro de los cuales se destaca el esta-

Sección especial de ejecución sectorial del presupuesto 2015

blecimiento de aguacate con el 54% de los \$12.292 millones asignados, superando a renglones tradicionales como el cacao, la ganadería, la pesca y el arroz (Cuadro 11).

Cuadro 11

Asignación del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) por tipo de productor y Actividad productiva en la vigencia 2015.

Actividad Productiva	Pequeños Productores	Medianos Productores	Grandes Productores	Total general
Café	22.615	235	-	22.850
Frutales	10.647	1.646	-	12.292
Cacao	4.649	118	-	4.767
Ganadería	1.402	3.165	-	4.567
Acuicultura y pesca	1.043	3.007	-	4.050
Arroz	35	3.006	50	3.091
Hortalizas	1.010	317	-	1.327
Avicultura	70	770	-	840
Porcicultura	438	164	-	602
Otros cultivos	43	556	-	598
Palma de aceite	2	571	-	573
Papa	137	413	-	550
Servicios	25	379	120	524
Leguminosas	485	6	-	491
Plátano	375	32	-	407
Caña de azúcar	13	361	-	374
Caña panelera	292	68	-	360
Maíz	105	238	-	342
Cultivos industriales	73	147	-	220
Caucho	183	-	-	183
Flores	143	32	-	176
Otras especies menores	65	5	-	70
Otros tubérculos	48	12	-	60
Comercialización	40	-	-	40
Otras inversiones	17	-	-	17
Total general	43.953	15.250	170	59.373

Fuente: Finagro. Bases Beneficiarios del ICR, Abril 2016
Cálculos CDS Agropecuario
* Cifras en Millones de \$

En general, los pequeños productores participan del ICR mediante las actividades de establecimiento de cultivos de tardío rendimiento como el café, los frutales y el cacao. En el caso de los medianos productores, estos participan con Ganadería, Acuicultura y pesca, Arroz y también frutales; los grandes productores acceden al crédito para arroz y para la compra de maquinaria y equipos.

En establecimiento de cultivos de tardío rendimiento, que concentró el 58% de los recursos otorgados, se estima que estos recursos permitieron el establecimiento y renovación de 58.670 hectáreas de cultivos, en particular de Café, Aguacate, Cacao, Cítricos y Palma de Aceite, que representaron el 87% del total de las áreas plantadas.

En cuanto a la Línea Especial de Crédito (LEC), casi la totalidad de los beneficiarios, corresponde a productores individuales y una pequeña proporción a créditos asociativos; de estos el 68% son pequeños productores y el 31% medianos productores. Las actividades beneficiadas están estrechamente relacionadas con la producción de alimentos, entre los que se destacan la producción de plátano y frutas que concretaron el 71% de los subsidios asignados a través de esta línea (Cuadro 12).

Cuadro 12

Asignación del subsidio de la Línea de Especial de Crédito (LEC) por tipo de productor y Actividad productiva en la vigencia 2015.

Actividades	Asociativos M. Productores	Consolidación y Normalización	M. Productor	P. Productor	Totales
Plátano	-	-	1.467,5	9.705,2	11.172,7
Frutales	-	-	2.540,1	8.006,1	10.546,2
Ganadería Bovina	-	-	3.312,2	105,7	3.417,9
Papa	-	-	922,4	1.360,5	2.282,8
Arroz	63,5	-	915,1	226,7	1.205,3
Hortalizas	-	-	191,8	382,6	574,4
Otros Tubérculos	-	-	50,6	424,0	474,6
Leguminosas	-	-	17,8	371,1	388,9
Cultivos industriales	224,8	-	23,1	50,1	298,1
Maíz	-	-	168,0	57,6	225,6
Otros cultivos	-	-	3,1	92,6	95,7
Normalización cartera	-	3,5	-	-	3,5
Cereales	-	-	3,2	-	3,2
Café	-	-	-	0,4	0,4
Totales	288,4	3,5	9.615,0	20.782,5	30.689,3

Fuente: Finagro. Bases Beneficiarios del ICR, Abril 2016
Cálculos CDS Agropecuario
* Cifras en Millones de \$

En cuanto al Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel nacional, el objeto del programa es modernizar, mejorar y fortalecer la comercialización de los productos agropecuarios y los ingresos percibidos por los productores rurales, generando así empleo rural, bienestar y paz social.

Sección especial de ejecución sectorial del presupuesto 2015

Este programa que corresponde al segundo en importancia presupuestal, contó en 2015 con \$221.584 millones⁸.

Si bien los indicadores de este programa deben estar relacionados con volúmenes (Toneladas) almacenadas de los productos o Toneladas comercializadas con los recursos del programa, los resultados se expresan únicamente en términos de beneficiarios y de los apoyos otorgados, lo cual no permite establecer los reales beneficios de la asignación de estos recursos.

Cuadro 13

Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios

Indicador	Meta 2016	Avance	Cumplimiento
Apoyo a la producción y comercialización Apoyadas para mejorar los ingresos y generar estabilidad económica al productor (Número)	100.000	100.000	100,00 %
Precio Mínimo de Garantía Pagado teniendo en cuenta la volatilidad del precio internacional y la TRM. (Número)	53.966	23.966	44,00 %
Programa de cobertura de precio y tasa de cambio Pagada sujeto a las condiciones de mercado (Número)	10.000	10.000	100%
Incentivo al almacenamiento. Otorgado Sujeto a condiciones de mercado y comportamiento de salida de cosechas (Número)	100.000	100.000	100%

Fuente: MADR. Informe de seguimiento convenios, mayo 2016
Cálculos CDS Agropecuario

El programa atendió el 89% de las 364 mil solicitudes de apoyos, subsidios y compensaciones proyectadas, hasta septiembre de 2015 el programa participó de la comercialización de 46.160 toneladas de los productos priorizados, que corresponden a Arroz, Algodón, Maíz y Leche, que frente a los volúmenes de producción resultan insignificantes, pero se considera que inciden favorablemente en el comportamiento de los precios y de los ingresos de los productores.

3.2 Inversiones en cumplimiento de derechos

Como se observó en el cuadro 3 de gastos de inversión, existe un segundo grupo de inversiones, destinadas al cumplimiento de derechos de los ciudadanos, los cuales, como proporción de la inversión suman el 57,5% y se distribuyen en los siguientes componentes: Asistencia a la Comunidad (18,1%), Gobierno (11,9%), Salud (10,3%), vivienda (9,1%) y educación

- ⁸ la ejecución de este programa se realiza a través de contratos interadministrativos con la Bolsa Mercantil.

(8,1%). Se trata, por ejemplo, de derechos que se han ido consolidando desde la Constitución Política, por órdenes de la Corte Constitucional como el gasto en virtud de la Sentencia T-025 de desplazamiento o el gasto de homologación del plan de beneficios de la UPC en salud. Este grupo apenas representa el 10,5% de todo el gasto del GNC.

3.2.1 Asistencia a la comunidad

Bajo esta denominación se reúne el gasto destinado a la población víctima del conflicto, la población vulnerable atendida por familias en acción, los niños y niñas, principalmente.

3.2.1.1 Familias en Acción

En la vigencia los recursos destinados a Familias en Acción o transferencias monetarias condicionadas ascendieron a \$2,0 billones (sin incluir a las víctimas a las cuales se les asignó \$510 mil millones). Es sabida la importancia de este programa en la atención de las familias de más escasos recursos en diferentes regiones de Colombia.

Se encontró que 2.559.954 familias recibieron incentivos a través de transferencias monetarias condicionadas lo que significó un cumplimiento del 92% frente a la meta establecida para la vigencia 2015 de 2.550.000. De estas familias atendidas, 1.457.913 niños y niñas fueron beneficiados con transferencias condicionadas en salud para un cumplimiento del 98% de la meta establecida y a 3.099.462 niños, niñas y adolescentes, les fueron entregados incentivos condicionados en educación para un cumplimiento del 100,9% (Cuadro 14)⁹.

Cuadro 14

Indicadores Programa Familias en Acción. Metas y Resultados 2015

Nombre y descripción del indicador	Meta a 2018	Línea base	Meta 2015	Resultado	% Avance
Familias beneficiarias con transferencias condicionadas del programa Mas Familias en Acción	2.706.790	2.683.012	2.550.000	2.559.954	92,52%
Niños y niñas beneficiarios con transferencias condicionadas en salud del programa más familias en acción		1.614.416	1.480.000	1.457.913	98,51%
Niños, niñas y adolescentes (NNA) beneficiarios con transferencias condicionadas en educación del programa más familias en acción		3.191.537	3.070.000	3.099.462	100,96%

Fuente: DPS - Oficio 20161500364551 del 4 de abril de 2016

- 9 Adicionalmente y en concordancia con el informe de Balance de Resultados del PND 2014-2018, en 2015 se destacó un incremento en la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo a niños menores de siete años y aumentó la inserción en el sistema escolar de infantes y adolescentes.

El anterior resultado se observó sin perjuicio de señalar que hubo una disminución en las metas entre 2014 y 2015 al pasar de 2.600.000 millones de familias a 2.550.000 en 2015¹⁰.

3.2.1.2 Atención asistencia y reparación a las víctimas del conflicto interno

La asistencia a la comunidad en 2015 ascendió a \$7,9 billones, los cuales significaron una mayor atención a la población vulnerable y excluida (\$4,4 billones) representada por: las víctimas del conflicto armado que por este componente percibieron recursos directos o indirectos por \$2,0 billones¹¹, son recursos que atienden diversos aspectos ordenados por la ley 1448 de 2011, esta es sólo una parte de tales recursos que se tramitan por esta cuenta de un total de \$5 billones apropiados en 2015 (sin incluir el SGP), y que se encuentra repartido en distintas cuentas del PGN y en el marco de otras acciones, por lo que no existe una gran cuenta que sume todos los recursos para tal fin. Este es un componente de gasto que cobrará especial relevancia en el posconflicto por lo que la CGR vigilará de forma permanente la utilización de estos recursos para que cumplan con los fines a los que fueron destinados. Por otra parte, los resultados financieros y de metas se analizarán con mayor detalle en el informe que sobre el tema entregará la entidad al Congreso en el mes de julio de 2016.

3.2.1.3 Primera Infancia

El tercer grupo social con alta vulnerabilidad es la primera infancia por lo que tuvo recursos del orden de \$3.46 billones con un incremento sustancial en \$690 mil millones en 2015. En la estrategia de asistencia a la primera infancia a nivel nacional, según información suministrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), de una meta de 777.706 niños y niñas se atendieron 795.200 dentro de las modalidades de atención tradicional en acciones de educación inicial y cuidado (102,2%).

- 10 Es importante mencionar que las cifras reportadas dentro de los segmentos del mismo aplicativo SINER-GIA, "comportamiento anual de los indicadores" y "avance por departamentos", no coinciden en algunos casos. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1128/4968/103>
- 11 En este caso se trata de acciones de acompañamiento, de asistencia y ayudas, programas diversos atendidos por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, el Departamento de la Prosperidad Social, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras.

La ejecución por compromisos y obligaciones del total de inversión fue alta (98,9%). No obstante, se presentaron pérdidas de apropiación por \$105.004 millones de las cuales \$21.124,6 millones correspondieron al proyecto asistencia a la primera infancia, \$14.898 millones para las acciones de atención al conflicto y \$12.462 millones del proyecto de restitución de derechos de la niñez y la familia. Se presentó reducción por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto al presupuesto solicitado para el programa “Asistencia a la niñez y la Familia” por \$113.542,4 millones, situación que afectó los recursos de programas como el de “Complemento Nutricional Día”, tal como se registra en el Informe final del Proyecto Primera Infancia del 9 de febrero de 2016. Además, se presentó retraso en la contratación de complementos nutricionales, por lo que los ciclos de atención se redujeron de 10 a 6 ciclos.

En cuanto al indicador “Niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral” se beneficiaron 1.112.625 infantes, para un cumplimiento del 101,15%, tal como se muestra en el cuadro 15. Cabe resaltar que inicialmente se había establecido para 2015 una meta de 1.400.000 niños y niñas, la cual se disminuyó a 1.100.000.

Cuadro 15

Indicadores Programa Familias en Acción. Metas y Resultados 2015

Nombre y descripción del indicador	Meta 2018	Línea base	Meta 2015	Resultado	% Avance
Niños y niñas con educación inicial y cuidado dentro de modalidades de atención tradicional		300	777.706	795.200	102,25
Niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral*	2.000.000	1.054.857	1.100.000	1.112.625	101,15
Total			1.877.706	1.907.825	

Fuente: DPS - Oficio 20161500364551 del 4 de abril de 2016. * Línea base según el PND 2014 - 2018 es 1.051.005

Otros indicadores relacionados con el programa como menores de 5 años y mujeres gestantes microfocalizados en el marco del Plan de Atención y Mitigación de Riesgo de Desnutrición obtuvo un resultado de 10,2% y Entidades Territoriales con acompañamiento para la implementación de la Ruta

Integral de Atenciones de Primera Infancia presentó un avance de 0%. En lo relacionado con los Hogares comunitarios que cumplen los estándares de calidad de la estrategia de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre y las Entidades Administradoras de Servicio Integral con esquemas de fortalecimiento implementados que generen capacidades para gestionar procesos de calidad, no se definió una línea de base, por lo que no se pudo conocer su logro.

Es pertinente indicar que no obstante el incremento de recursos del presupuesto asignado con respecto a la vigencia 2014 de \$581.585,3 millones, la meta se disminuyó en cerca de 155.794 niños y niñas de primera infancia para atender, al considerar la meta de 2014 que fue de 2.033.500 infantes. A este respecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS, reportó una meta de 3.356.476 niños y niñas¹², lo cual genera incertidumbre sobre las metas presentadas en este programa. Adicionalmente, estas acciones de atención dependen de la capacidad institucional para ofrecer los servicios, pero no se evidencia la valoración del número de niños y niñas que requerirían dicha atención.

3.2.2 Gobierno

3.2.2.1 Fondo de Adaptación

La inversión clasificada como de sector gobierno, en 2015 alcanzó los \$3.9 billones de los cuales, el 25,6% corresponde a la inversión realizada a través del Fondo de Adaptación (\$1 billón). Esta entidad fue creada el 29 de diciembre de 2010, con el fin de recuperar las zonas y personas afectadas por el fenómeno de la Niña en 2010-2011. Se trató de una catástrofe que afectó:

“... al 96% de los municipios, dejando 4 millones de personas afectadas, destruyendo 1880 kilómetros de vías, 1.112 instituciones educativas, más de 300 instituciones prestadoras de salud, 493 sistemas de acueducto y alcantarillado y más de 100 mil viviendas. De acuerdo con el IDEAM para el mes de diciembre de 2010, como manifestación del Fenómeno de “La Niña” se habían registrado lluvias que en promedio excedían el 150% de la media de los departamentos de la costa caribe, centro y occidente del país, así como el 100% del promedio en los departamentos de la Costa Pacífica. Esto generó un aumento del nivel de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y San

•• 12 Información remitida por la Oficina de Control Interno DPS, vía correo electrónico del 29 de octubre de 2015. Información remitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, vía correo electrónico del 1 de junio de 2016.

Jorge en cuyas cuencas se presentaron inundaciones generalizadas, siendo especialmente crítica la situación en la zona del Canal del Dique donde en varios puntos se superaron las cotas de inundación, presentándose rupturas de consideración. Así mismo, como consecuencia de las lluvias que se registraron desde el mes de Junio de 2010, en la zona Andina se presentaron deslizamientos que afectaron las principales vías del país.”(Conpes 3776, 2013).

Fue definida entonces una meta de \$9,3 billones para ser ejecutados entre 2011 y 2018: en mitigación del riesgo en cinco zonas del país \$2,6 billones¹³, 58.059 viviendas por \$2,1 billones, trabajos en 435 sitios críticos en materia de transporte por \$2,1 billones, reconstrucción de 361 instituciones educativas por \$666,7 mil millones, reconstrucción de 155 sistemas de acueducto y 87 sistemas de alcantarillado por \$514 mil millones, la reactivación económica por \$478 mil millones¹⁴, acciones de protección del medio ambiente por \$367,8 mil millones, recuperación de 67 estructuras de IPS por \$323,9 mil millones y recursos transversales por \$115,4 mil millones.

De todas esas metas y recursos, el Fondo de Adaptación ha recibido \$5,6 billones, de los cuales en 2015 terminó con \$1,5 billones en rezago. La principal característica de este Fondo es su retraso en la ejecución, en la cual, el año anterior ejecutó los recursos asignados en 2014 y los asignados en 2015 quedaron para la vigencia de 2016. En cuanto a la mitigación del riesgo, las cinco zonas priorizadas se encuentran en la fase de estudios y diseños; de las sesenta mil viviendas programadas se han entregado 4.005 (6,9%); en materia de infraestructura de transporte se han intervenido 179 sitios (49%) de 435 establecidos como meta hasta el 2018; se han reconstruido o reubicado 42 instituciones educativas de 361 (11,6%); adecuación de 8 acueductos de 155 (5,1%); once sistemas de alcantarillado de 87 (12,6%); en lo que refiere a la reactivación económica 15 proyectos de un total de 87 previstos (17,2%), tres estudios de factibilidad de distritos de adecuación de tierras de 4 previstos, seis ofertas tecnológicas de sistemas productivos adaptados al cambio climático de un total de 54 previstos (11,1%).

•• 13 Gramalote, La Mojana, Jarillón de Calí, Canal del Dique, Río Fonce.

14 101 Alianzas apoyadas, 258 oportunidades rurales, 4 distritos de adecuación de tierras, 87 proyectos para reactivar, 87 proyectos para reactivar, 54 sistemas de producción adaptados al cambio climático.

3.2.3 Educación

En educación se realizaron montos de inversión en 2015 por \$2,2 billones con recursos diferentes al SGP. La apropiación definitiva para el SGP en educación creció nominalmente 5,42% (\$17,3 billones) respecto a 2014 (\$16,4 billones). Esta incluye las liquidaciones positivas de vigencias anteriores de \$77,1 mm (2013) y \$158,7 mm (2011) y el ajuste negativo de \$64,5 mm (2010). Estos recursos financian la prestación del servicio educativo gratuito para 8 millones de estudiantes, niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y personas que requieran rehabilitación social.

Frente a los indicadores de resultados de los recursos del SGP, se observa un decrecimiento de la matrícula total entre 2008 y 2015 de 933.444 estudiantes, debido fundamentalmente al comportamiento del sector oficial, cuya matrícula disminuyó en 1.317.288 estudiantes. Esta situación se agrava por la persistencia de la deserción y de los desequilibrios regionales en coberturas y por niveles (particularmente en preescolar y media), amén de la población en edad escolar por fuera del sistema educativo, que, según el MEN, fue de 1.270.159 niños y jóvenes colombianos entre los 5 y 16 años en 2013 (el 12,3% de la población objeto y prioridad del Estado Social de Derecho).

Cabe mencionar que de los niveles privilegiados en la política pública de los últimos años, la educación media, aunque presenta cierta recuperación en 2015 respecto de 2014, no logra la meta propuesta en el PND para 2015 en cobertura bruta de 79,6% llegando solo al 77,7%, es decir respecto de la línea base solo se registró un avance de 17,4%, circunstancia que hace dudar sobre la eficiencia de las acciones desarrolladas. Además se planteó como meta para 2015, alcanzar una tasa de cobertura neta (transición a media) de 90%. El resultado fue de 85,7%, y teniendo en cuenta que la línea de base fue de 86,2% (2014), no solo no cumplió la meta propuesta, sino que hay un retroceso del 0,56%, respecto de la línea base.

La actual política educativa establece, como parte de sus objetivos prioritarios, la reducción de las brechas en cobertura y calidad entre las distintas entidades territoriales. En ese sentido, se adoptaron las tipologías educativas definidas como criterios de distribución del SGP (valores per cápita por estudiante), para atender la alta heterogeneidad existente entre los costos de

prestación del servicio entre las regiones, apoyando una política educativa diferencial inclusiva.

Tales tipologías educativas¹⁵, no lograron reducir los enormes desbalances interregionales tanto en acceso y permanencia como en calidad de los educandos, es más, en algunas regiones se han acentuado las desigualdades. Prueba de ello es la cobertura neta en educación media de las entidades territoriales certificadas (ETC), donde se encuentra que para 2015, el 41,4% de ellas se encontraron por encima del promedio nacional (49). Al respecto, es necesaria una transformación como se previó en la en la evaluación del Plan sectorial de educación 2010- 2014, si se pretende aminorar los desequilibrios regionales en cuanto a cobertura y calidad de la EPBM, no obstante no se ha realizado.

En el componente de inversión en educación se asignaron \$2,58 billones equivalentes al 5,82% del total de recursos, los cuales corresponden principalmente a los programas de Alimentación Escolar (PAE) (\$821,1 miles de millones), permanencia educativa mediante créditos Icetex (\$772,3 miles de millones) e infraestructura educativa (\$201 miles de millones).

El Ministerio de Educación es el principal ejecutor de la inversión del SGP; para 2015 asignó \$793,4 mil millones para el Programa el Alimentación Escolar (PAE), es decir el 36,1% del total de inversión en el ente rector de la Educación en Colombia. La meta para el cuatrienio en el PAE era proveer más de 4 millones de raciones diarias a niños, niñas y adolescentes. El principal resultado del programa se relaciona con los complementos alimentarios entregados, para lo cual se destinó el 98,8% de la apropiación definitiva del programa; la meta establecida en 2015 fue de 759.024.900 raciones alimenticias y se obtuvo como resultado 719.564.562 entregas, es decir, se obtuvo un avance del 94,8%.

Aunque estos indicadores muestran resultados favorables, de acuerdo con los análisis realizados por la CGR se ha evidenciado, que el PAE presenta problemas de carácter estructural como el diseño del mismo, en donde la concurrencia en la financiación se dispersa entre la Nación y las Entidades

- 15 Después de 15 años de la Ley 715 de 2001, el MEN no ha logrado establecer las tipologías adecuadas y ha sido una práctica inveterada distribuir un alto porcentaje de los recursos SGP en prestación del servicio de manera discrecional e inequitativa a través de la figura de complemento de población atendida.

Territoriales (departamentos, distritos y municipios certificados y no certificados); así mismo, los criterios de distribución- regionalización de los proyectos de inversión nacional y la asignación territorial de los recursos SGP- además de ser divergentes, no obedecen al objeto del programa (niveles de deserción escolar y desnutrición escolar), ni a la necesidad específica de cada territorio (costes locales por ración).

Además, otras limitaciones surgen al revisar la precariedad de los montos asignados frente a la duración del periodo académico y universalización del servicio, y las perspectivas de la implementación de la jornada única escolar para el sector oficial. De igual manera, la dispersión de potestades de contratación del servicio lleva a la ineficiencia y/o duplicidad del mismo.

Finalmente, se observan deficiencias notables en la ejecución, dadas por la ausencia de un registro de proveedores calificado a nivel local, la carencia de infraestructura locativa y sanitaria adecuada, la confluencia de varios operadores al mismo tiempo en la misma institución educativa, la baja calidad de las raciones que no cumplen con las minutas nutricionales establecidas, el registro erróneo de raciones entregadas, la falta de control de las comunidades escolares sobre la calidad, oportunidad y suficiencia del complemento, entre otras.

3.2.4 Salud

Una de las principales fuentes del subsector salud son los recursos del SGP, destinados al régimen subsidiado, acciones de salud pública y subsidios a la oferta, (60% aproximadamente), dichas transferencias aumentaron 6,1% con respecto a 2014. Sin embargo su composición se vio afectada al priorizar la atención a la población del régimen subsidiado ya que su participación pasó de 39,6% a 47,1% de un año a otro, con lo cual se vieron afectados los recursos destinados a la oferta, disminuyendo de 10,6% a 2,96%.

Esta situación se explica por la Ley 1438 de 2011 que establece modificaciones a la distribución de los recursos del SGP para el 2015 así, el 80% del total se destinará a subsidios a la demanda; 10% orientados a las acciones en salud pública y los recursos restantes para la prestación del servicio a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda (oferta).

En salud la afiliación al régimen subsidiado es el componente de gasto más importante que ha llegado al 97,2% de cobertura en todo el país (23.3 millones de población Sisben 1; 2.9 millones en el nivel sisben 2; y, 1.5 millones de indígenas). Con respecto a 2014 el mayor incremento en la inversión se presentó en este componente en un total de \$1,3 billones, de los cuales, el 97% corresponden al apoyo otorgado para la sostenibilidad en la afiliación de la población pobre y vulnerable asegurada a través del régimen subsidiado¹⁶. El aumento se debió entre otras razones a la actualización del plan de beneficios y al incremento en la Unidad de Pago por Capitación (UPC), tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado.

3.2.5 Vivienda

Otro sector de la inversión que no tuvo incrementos tan grandes como los señalados antes pero que participa con un monto importante es el de Vivienda que llegó a un monto de \$2,5 billones en 2015. Con esos recursos, se financió el subsidio familiar de vivienda en un 30,2%, el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores (23,5%), el subsidio de vivienda para población desplazada (20%), todos recursos administrados por el Fondo Nacional de Vivienda. Otros programas se refieren al programa para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural en un (12,8%) y la construcción de vivienda de interés social rural para la población víctima (5,9%).

De los principales proyectos implementados para alcanzar las metas relacionadas con la política pública de vivienda, se observa que en los cuales se presentan las mayores diferencias entre el avance físico y el financiero son, subsidio familiar de vivienda para población desplazada que tiene un avance físico de 51% y avance financiero de 100% y el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación que presenta un avance físico de 94% y financiero de 68,55%.

El principal resultado asociado a este proyecto es el Indicador “Viviendas de interés prioritario y social iniciadas en el Programa de Cobertura condicionada para Créditos de Vivienda II Generación – FRECH, el cual alcanzó en el año 2015 un resultado de 30.081; como el beneficio otorgado es un subsidio a la tasa de interés la diferencia entre la ejecución presupuestal y el

•• 16 De un total de \$1.154,5 mil millones en 2014 el Ministerio de Salud pasó a una asignación de gasto de \$2.495,5 mil millones.

resultado, se presenta por el tiempo que se establece para el desembolso de los recursos aprobados (7 años).

En el caso del subsidio familiar de vivienda para población desplazada, en el año 2015 alcanzó un porcentaje de 52,72% según el seguimiento registrado en el sistema Sinergia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) superando el 50% establecido como meta, no obstante, el avance físico registra un 51% de un 100%, con un avance financiero del 100%, donde el producto asociado con el proyecto es el número de Viviendas a título Gratuito Subsidiadas según lo establecido en el Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del DNP, presentando diferencias en los resultados registrados en cada sistema.

El Plan de Desarrollo bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” y su correspondiente desarrollo normativo¹⁷ buscó superar la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad, con base en dos líneas estratégicas: una, orientada a la sostenibilidad urbana y otra, al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, con las cuales se busca principalmente: i) Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y ii) Reducir el déficit habitacional cualitativo urbano; estableciendo los programas, indicadores y metas contenidas en el Cuadro 16 y su cumplimiento para la vigencia 2015.

- 17 Ley 1753 de 2015, por la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; Decreto 0428 del 11 de marzo de 2015, “Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social- “Mi Casa Ya” y Decreto 1581 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto 1077, en lo relacionado con las coberturas de la tasa de interés para los beneficiarios del programa “Mi Casa Ya”, el Decreto 1547 de 2015, que modifica parcialmente el Decreto 1077 en lo relacionado con el trámite de las solicitudes de licencias urbanísticas y la Resolución 1285 de 2015, modificatoria del Decreto 1077 en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones.

Cuadro 16

Metas sector vivienda, Plan Nacional de Desarrollo - Vigencia 2015

Programas	Indicador	Línea Base	Meta 2015	Resultado 2015	Cumplimiento 2015 (a)
Gestión Territorial y Urbana desde el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Viviendas terminadas del programa de Vivienda Gratuita 1 y 2	0	18.000	20.000	111,1
Mejoramiento del sistema habitacional	Porcentaje de hogares urbanos en condiciones de déficit cualitativo	11,30	11,10	10,97	98,82
Planificación, fortalecimiento e incentivos a las soluciones de vivienda	Mejoramientos de vivienda ejecutados	8.000	2.845	2.907	102,18
	Porcentaje de hogares urbanos en situación de déficit de vivienda cuantitativo	7,00	6,80	6,75	99,26
	Viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas	931.277	148.113	235.917	159,28
	Viviendas de interés prioritario y social iniciadas con apoyo de Fonvivienda	241.886	64.000	69.604	108,76
	Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados con apoyo de las CCF	122.987	25.000	54.257	217,03
	Porcentaje de Subsidios Familiares de Vivienda en Especie asignados a Población Desplazada en el Programa de Vivienda Gratuita	-	50	52,72	105,44
	Viviendas iniciadas de interés prioritario programa de vivienda gratis segunda fase	-	2.000	4.269	213,45
	Viviendas de interés prioritario iniciadas en el Programa de Vivienda – VIPA	31.371	25.000	22.124	88,50
	Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a vivienda de interés social - "Mi Casa Ya"	0	7.500	13.130	175,07
	Viviendas de interés prioritario y social iniciadas en el Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación – FRECH	0	29.500	32.350	109,6
Vivienda VIS urbanas públicas y privadas Iniciadas	485.529	62.207	114.362	183,84	

(a) En porcentaje

Fuente: www.sinergiapp.dnp.gov.co. Recuperado el 24 de mayo de 2016

Los resultados de los diferentes indicadores durante la vigencia 2015, superaron en la mayoría de casos las metas establecidas. Como un factor importante a considerar dentro de los indicadores establecidos, es que aquellos donde se propone como meta “Viviendas iniciadas”, la consolidación, terminación y/o entrega de la vivienda se produce en una vigencia posterior,

y de igual manera se presenta en el caso de “subsidijs asignados”, donde se materializa el subsidio con la compra de vivienda por parte del beneficiario, presentándose en algunos casos su aplicación efectiva en años posteriores a la fecha de asignación, generando una brecha entre la iniciación y/o asignación y el goce efectivo del beneficio.

3.3 Inversión en otros sectores

3.3.1 Cultura, recreación y deporte, ciencia y tecnología¹⁸

Durante la vigencia analizada, se apropiaron \$995 mil millones para los subsectores de Ciencia y Tecnología (C&T), Cultura y Deporte, presentando un incremento de 11,5% con respecto a la vigencia anterior. Revisando la asignación en el componente de inversión, se registra una disminución en Ciencia y Tecnología (3,3%), de acuerdo con el Observatorio Colombiano de C&T, pese a que se venía presentando un repunte importante desde 2011 como porcentaje del PIB, al pasar de 0,479% a 0,638% en 2014, para el año 2015 se presentó una reducción de 0,01%.

Se presenta un incremento notable en los componentes de cultura (15,2%) y deporte (24,4%), sin embargo, en relación con cultura, se encontró que las principales partidas de inversión corresponden a la construcción, adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de centros culturales a nivel territorial (24,6%), pero el 50% de estos recursos se asignaron para el Teatro Colón lo que evidencia la inequidad en la distribución del recurso.

En el subsector deporte se observa que el 28,9% de los recursos en 2015 se concentraron en la construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos para desarrollar los XX Juegos Deportivos Nacionales 2015 en los departamentos de Tolima y Choco por valor de \$117,7 mil millones. No obstante, para el caso de Tolima de acuerdo con denuncias ciudadanas las obras se encuentran inconclusas, con un avance que no supera el 30%, y están suspendidas, pese a que ya está vencido el término de los convenios suscritos entre Coldeportes y el municipio de Ibagué. Por esta razón la CGR inicio un control excepcional respecto del contrato de diseño de los escenarios deportivos que dará resultados en agosto de 2016.

•• 18 Informe sectorial de análisis del Presupuesto de la Delegada del Sector Social, 2015

3.3.2 Defensa y Seguridad¹⁹

El Subsector Defensa apropió en 2015, \$16,30 billones, 59% de los \$27,59 billones correspondientes al Sector Defensa y Seguridad. El comportamiento del presupuesto ejecutado (compromisos) de 2014 a 2015, muestra una disminución de 8,2%, al pasar de \$17,42 billones en 2014 a \$15,99 en 2015, ocasionada en particular por la finalización de los recursos extraordinarios del impuesto al patrimonio, que fueron orientados al gasto militar. Por su parte el Subsector Seguridad, registró apropiación de \$11,7 billones, de los cuales se comprometieron 98,5% y se obligaron 97,4%; esto significó una pérdida de apropiación de 1,5%, correspondientes a \$172.590 millones. Del total de la obligación se realizó el pago de 96%, por cuanto las cuentas por pagar ascendieron a \$469.294 millones; en resumen el rezago presupuestal de la vigencia fue de \$603.830 millones.

Si bien en el subsector Defensa²⁰ la mayor parte de las metas trazadas en el PND, se cumplieron exceptuando, el caso de los atentados contra oleoductos e infraestructura eléctrica, la meta de atender 400 usuarios en el Centro de Rehabilitación Integral (CRI)²¹, no se cumplió.

Una entidad priorizada en Defensa y Seguridad, es la Unidad Nacional de Protección (UNP). Para la vigencia 2015 se comprometieron \$465.905 millones, de los cuales 98% (\$454.347 millones) corresponde a la suscripción de 908 contratos y 372 adiciones, de estos 99% se destinaron para la contratación de prestación de servicios (95% por modalidad de contratación directa). En 2015, la UNP recibió 13.192 solicitudes de protección, de las cuales 44% cumplieron requisitos, al final del periodo se contabilizaron 5.950 esquemas de protección prestados; es decir, teniendo en cuenta el valor de los compromisos, cada beneficiario tuvo un costo de protección promedio de \$72 millones al año.

• 19 Informe de análisis del Presupuesto de la Contraloría Delegada de Defensa y Seguridad

20 Informe Sectorial de Análisis del Plan Nacional de Desarrollo de la Delegada de Defensa y Seguridad

21 Tiene por objeto atender a los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad

3.3.3 Justicia²²

En el tema de Justicia, la inversión total del el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (PSD), contó con una apropiación definitiva de \$249.893 millones, de los cuales se comprometieron el 83,9% y se constituyeron obligaciones por 58,8%. Estos niveles de ejecución fueron menores en comparación a los obtenidos durante la vigencia 2014 (93,3% y 71,8%), lo cual mostraría la existencia de dificultades en la gestión presupuestal de los proyectos.

Las políticas que tuvieron menor participación en el presupuesto, registraron niveles de ejecución muy bajos, especialmente, las políticas de democratización de la administración judicial (16,9% y 9,9%) y calidad de la justicia (24,9% y 24,9%).

La significativa pérdida de apropiación (\$40.331 millones) para la Rama Judicial, afectó el cumplimiento de los indicadores del PSD, alcanzando el 59%²³, un avance menor al esperado para brindar mejores condiciones en la prestación de los servicios de justicia.

Respecto a la infraestructura, los porcentajes de cumplimiento fueron superiores a los de vigencias anteriores. No obstante, en materia de adecuación y dotación de despachos judiciales y salas de audiencias, los avances fueron muy reducidos (0,9% y 13%), lo anterior ha impedido mejorar las condiciones para la atención de los servicios judiciales en algunas ciudades intermedias y capitales de departamento, y también ha retrasado la consolidación del modelo oral en las especialidades civil, familia y laboral.

En relación con el tema carcelario, se observa que entre enero de 2013 y diciembre de 2015, la población intramural creció un 4,9%, mientras que la capacidad de las cárceles apenas se incrementó 2,9%. Lo anterior, ocasionó un aumento de la tasa de hacinamiento de 2,81 p.p, pasando de 51,7% en

•• 22 informe de análisis del Presupuesto de la Contraloría Delegada de Defensa y Seguridad

23 Este porcentaje se calculó como un promedio ponderado de los porcentajes de cumplimiento de las políticas del Plan, de la siguiente forma: 1. Tecnología (58% de cumplimiento y 0,35 de ponderación), 2. Infraestructura física (44% y 0,3), 3. Desarrollo del talento humano (58% y 0,1), 4. Rediseños organizacionales (20% y 0,05), 5. Democratización de la administración judicial (86% y 0,1), 6. Protección y seguridad (93% y 0,05) y 7. Calidad de la justicia (103% y 0,05).

2013 a 54,5% a finales del año 2015, e implicó que el déficit habitacional se haya incrementado en 4.333 cupos.

3.3.4 Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones²⁴

Para el año 2015 asignó \$1,6 billones de pesos al sector TIC, de los cuales se ejecutaron \$1,5 billones (93%). La mayor participación del presupuesto sectorial corresponde al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- FONTIC, que apropió el 79% de los recursos del sector, seguido por la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV con el 15%. Estas entidades a su vez registran el mayor y el menor nivel de compromisos presupuestales para 2015 con el 96% y el 79% respectivamente.

Las metas propuestas para 2015 por el Ministerio de TIC, si se miden con la ejecución presupuestal parecerían cumplidas en un 96%, pero el Ministerio informó que sólo el 43% de las metas propuestas alcanzó el avance proyectado durante la vigencia, lo cual puede verificarse en Sinergia. De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de TIC las demoras en la aprobación de vigencias futuras en el segundo semestre de 2015 y los planes de austeridad del Gobierno Nacional, obligaron a que la entidad reestructurara su programación y planes de adquisición, situación que afectó la ejecución de varios proyectos.

3.3.5 Comercio Industria y Turismo²⁵

El sector Comercio, Industria y Turismo movilizó recursos del PGN en 2015 por \$893.413 millones, 96,02% de los cuales ejecutó a nivel de compromisos. Dejo de comprometer \$35.541,49 millones, especialmente por parte de la Gestión General del Ministerio (49%); de la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- (22%) y de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio (10%). El rezago ascendió al 17,76% de los compromisos correspondiente principalmente a las cuentas por pagar en los rubros de transferencias de capital (20.57%) e inversión (76.19%).

La gestión de recursos del sector delegada en terceros es relevante, lo que ha

• 24 Informe sectorial de análisis del Presupuesto General elaborado por la Contraloría Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones. Comercio Exterior y Desarrollo Rural, 2015

25 *Ibíd.*

suscitado problemas de demora en su ejecución y acumulación de recursos en patrimonios autónomos afectando el cumplimiento de los objetivos en materia de competitividad turística y comercial y fortalecimiento empresarial e innovación. Situación adversa en una coyuntura donde se requiere la diversificación y sofisticación del aparato productivo frente al deterioro del sector minero-energético. Ejemplo de ello es que Bancoldex presentó saldos en patrimonios autónomos (convenio 375 de 2015 y otros) de \$108.162,18 millones, el equivalente al 12% de los recursos asignados al sector del PGN en 2015.

3.3.6 Minas y Energía²⁶

En Minas y Energía, la asignación presupuestal ascendió a los \$3,45 billones, con un incremento en la asignación de recursos para Funcionamiento, respecto al 2014, al pasar de 16,2% a 22,6%; mientras que la Inversión decreció al pasar de 83,8% al 77,4%, siendo las subcuentas de: Tarifas eléctricas (subsídios); Fondos de Energía (principalmente el Fondo Especial de Energía Social - FOES); Exploración de Hidrocarburos; y Minería las más afectadas con dicha reducción.

La asignación de recursos para inversión decreció en un 42%, siendo la subcuenta Estudios regionales para la exploración de hidrocarburos – Previo concepto DNP, la más representativa y la que tuvo la mayor reducción (56%); así mismo, se eliminaron las asignaciones presupuestales para investigación del subsector.

La reducción en la asignación para exploración, es consecuente con los actuales escenarios de precios internacionales del crudo, situación que de mantenerse en el mediano plazo puede poner en riesgo el cumplimiento de las metas trazadas en el sector, particularmente porque significa un freno en la actividad exploratoria y por ende la probabilidad de encontrar nuevos hallazgos que incrementen el nivel de reservas.

3.3.7 Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁷

•• 26 Informe de análisis presupuestal de la Contraloría Delegada del Sector Minas y Energía

En Ambiente y Desarrollo Sostenible, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión ascendieron a \$432.905 millones. Sin embargo, como en anualidades anteriores, se observa ineficiencia en la gestión de los recursos apropiados para gastos de inversión. Se registra una pérdida de apropiación del 34%.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS y el Fondo Nacional Ambiental- FONAM presentaron una disminución considerable en el rubro de inversión (27%) y (22%) respectivamente, esto incide negativamente en el cumplimiento de la metas física de los proyectos de inversión formulados y aprobados con base en las apropiaciones iniciales en la Ley Anual de Presupuesto.

Como ha sido recurrente en las últimas anualidades las Corporaciones Autónomas Regionales que son beneficiarias de recursos del PGN para gastos de inversión, siguen presentado serias deficiencias en las ejecuciones presupuestales, 17 de las 22 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no obligaron los compromisos y por el contrario constituyeron reservas presupuestales en cuantías significativas y superando, en buena medida los máximos permitidos

- 27 Informe de análisis del Presupuesto de la Contraloría Delegada del sector Medio Ambiente

