

Cuenta General
del Presupuesto y del Tesoro

2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Julián Eduardo Polanía Polanía
Contralor Delegado 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

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

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

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Victoria Eugenia Díaz Acosta
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Adriana Herrera Beltrán
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Iván Darío Guaque Torres
Director Oficina Jurídica

Claudia Argenis Linares Prieto
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
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

Tania Violeta Vargas Luna
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación
e Incautación de Bienes (e)

Diego Rafael Dorado Hernández
Jefe Unidad para el Postconflicto

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

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Dirección del Informe:
Juan Carlos Thomas Bohórquez

Libia Yolima Poveda Riaño
Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Martha Yanira Castañeda Sanabria
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Miguel Ángel Gómez Velásquez
Fernando González Aguilar
Luz Teresa Nieves González

Estadísticas Presupuestales:
Fernando Gonzalez Aguilar
Jorge Enrique Ospina Merchán

Apoyo procesamiento de encuesta de hogares
Mario Ernesto Camargo

Apoyo Opinión
Esmeralda Martín Moreno

Edición y Diagramación
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44-35
PBX: (57) 1 – 5187000
Código postal: 111071
Bogotá D.C., Colombia
Junio de 2018
www.contraloria.gov.co

Tabla de contenido

Presentación.....	11
Introducción.....	17
I. Aspectos generales del Presupuesto.....	19
1.1 Los supuestos macroeconómicos del presupuesto 2017.....	19
1.2 Programación del Presupuesto 2017.....	21
II. Ejecución Presupuesto 2017.....	27
2.1 Ejecución de ingresos.....	27
2.1.1 Ingresos corrientes de la Nación.....	29
2.1.2 Recursos de capital.....	32
2.1.3 Otros ingresos.....	35
2.1.4 Ingresos Establecimientos Públicos.....	36
2.2 Ejecución del gasto 2017.....	39
2.2.1 Gastos de funcionamiento.....	41
2.2.2 Servicio de la deuda.....	53
2.2.3 Inversión.....	55
2.2.4 Rezago Presupuestal Constituido Vigencia 2017.....	51
2.3 Resultado presupuestal.....	62
2.4 Vigencias futuras.....	64
2.5 Ejecución rezago constituido en 2016.....	67
2.5.1 Ejecución reservas 2016.....	67
2.5.2 Ejecución Cuentas por pagar 2016.....	62
III. Cuenta del Tesoro.....	69
3.1 El balance de caja de la Tesorería.....	69
3.2 Fuentes y usos de Tesorería.....	69
3.3 Balance de caja de la Tesorería.....	71
3.3.1 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados.....	73
3.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	75
3.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional.....	76
3.4.2 Balance de la Deuda Pública.....	78
3.4.3 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público).....	80
IV. Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta del presupuesto y del tesoro.....	81
4.1 Hallazgos: incorrecciones, imposibilidades y opiniones.....	81
4.1.1 Incorrecciones.....	81
4.1.2 Imposibilidades.....	85
4.1.3 Opiniones presupuestales.....	86

4.2 Opinión.....	87
4.2.1 Fundamentos de opinión.....	87
4.2.2 Opinión.....	87
V. Anexo Gasto Social en Colombia 2000 -2017.....	89
5.1 La situación fiscal y el gasto social.....	90
5.2 Evolución de los recursos destinados a Gasto Público Social según la clasificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	91
5.3 ¿Cuáles erogaciones presupuestales deben considerarse como Gasto Público Social?.....	97
5.4 Observaciones sobre la clasificación funcional del Ministerio de Hacienda.....	101
5.5 Ejecución del AGS.....	103
5.5.1 Equidad del Gasto Público Social.....	104
Anexo 1. Refrendación reservas presupuestales constituidas 2017.....	125
Anexo 2. Metodología para el cálculo de los subsidios.....	131

Tabla de cuadros

Cuadro 1-1 Principales supuestos macroeconómicos PGN 2016 -2017.....	20
Cuadro 1-2 Principales modificaciones en la programación de ingresos 2017....	22
Cuadro 1-3 Principales modificaciones en la programación de gastos 2017.....	24
Cuadro 1-4 Programación del Presupuesto 2017 (Fuentes y Usos).....	25
Cuadro 2-1 Ejecución ingresos del PGN 2017.....	28
Cuadro 2-2 Ingresos netos recaudados 2016-2017.....	28
Cuadro 2-3 Ingresos tributarios aforados 2017.....	30
Cuadro 2-4 Ejecución ingresos corrientes de la Nación 2017.....	31
Cuadro 2-5 Ejecución recursos de capital 2016 -2017.....	33
Cuadro 2-6 Ejecución otros ingresos.....	35
Cuadro 2-7 Ejecución Fondos Especiales.....	36
Cuadro 2-8 Ingresos Establecimientos Públicos por categoría.....	37
Cuadro 2-9 Ingresos Establecimientos Públicos 2017.....	38
Cuadro 2-10 Costo de la nómina y distribución por Sector Económico 2017.....	43
Cuadro 2-11 Cargos en gastos de personal y transferencias corrientes.....	44
Cuadro 2-12 Costo laboral per cápita anual por niveles y cargos provistos PGN 2017.....	45
Cuadro 2-13 Costo per cápita anual por niveles y tipo de vinculación PGN 2017.....	46

Cuadro 2-14 Distribución porcentual del costo laboral por niveles y conceptos PGN 2017.....	46
Cuadro 2-15 Distribución de los recursos del SGP 2017.....	47
Cuadro 2-16 Hallazgos fiscales vigencia 2017 por componente del SGP.....	49
Cuadro 2-17 Ejecución del gasto en pensiones 2017.....	50
Cuadro 2-18 Presupuesto definitivo para obligaciones pensionales y población beneficiada de las principales entidades 2016 – 2017.....	50
Cuadro 2-19 Evolución del gasto en pensiones 2012 – 2017.....	51
Cuadro 2-20 Ejecución del Servicio de la deuda 2017.....	53
Cuadro 2-21 Rezago potencial y constituido 2017.....	59
Cuadro 2-22 Balance presupuestal 2014-2017.....	63
Cuadro 2-23 Vigencias futuras por sectores 2017.....	65
Cuadro 2-24 Ejecución rezago constituido 2016.....	67
Cuadro 2-25 Ejecución reservas constituidas 2016.....	68
Cuadro 2-26 Ejecución cuentas por pagar constituidas 2016.....	68
Cuadro 3-1 Fuentes y Usos de la Tesorería.....	70
Cuadro 3-2 Balance de Tesorería 2017.....	72
Cuadro 3-3 Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	74
Cuadro 3-4 Tesoro Nacional.....	76
Cuadro 3-5 Crédito Público (Deuda).....	79
Cuadro 3-6 Activos y pasivos corrientes.....	80
Cuadro 4-1 Hallazgos de auditorías individuales.....	82
Cuadro 4-2 Relación de incorrecciones por principios presupuestales.....	85
Cuadro 4-3 Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN.....	86
Cuadro 5-1 Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y Anexo Gasto Social 2000-2017.....	91
Cuadro 5-2 Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación e Inversión en el Anexo Gasto Social 2000-2017.....	92
Cuadro 5-3 Distribución por conceptos del Gasto Público Social 2000-2017.....	95
Cuadro 5-4 Ejecución del Gasto Público Social 2005-2017.....	103
Cuadro A-1 Promedio de Subsidio por área y nivel educativo 2010, 2016, 2017.....	134

Tabla de gráficos

Gráfico 2-1 Distribución recaudos de crédito externo por prestamista.....	34
Gráfico 2-2 Programación y ejecución del gasto 2017.....	39
Gráfico 2-3 Ejecución del gasto 2016 – 2017.....	41
Gráfico 2-4 Ejecución gastos de funcionamiento 2017.....	42
Gráfico 2-5 Obligaciones en gastos de personal 2012-2017.....	44
Gráfico 2-6 Evolución por componentes del SGP 2004-2017.....	48
Gráfico 2-7 Servicio de la deuda por obligaciones 2000 – 2017.....	54
Gráfico 2-8 Participación del servicio de la deuda en los recursos del crédito 2011 – 2017.....	55
Gráfico 2-9 Ejecución inversión 2017.....	56
Gráfico 2-10 Incidencia de pobreza multidimensional y por ingreso 2015-2017..	57
Gráfico 2-11 Índice de GINI (puntos).....	58
Gráfico 2-12 Rezago constituido 2012 – 2017.....	59
Gráfico 2-13 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas 2017.....	64
Gráfico 2-14 Vigencias futuras acumuladas comprometidas 2012 – 2017.....	66
Gráfico 5-1 Distribución del Gasto público Social 2000-2018.....	93
Gráfico 5-2 Gasto público Social per cápita y como proporción del PIB 2000-2017.....	94
Gráfico 5-3 Evolución del Gasto Público Social 2000-2017 por concepto.....	94
Gráfico 5-4 Variación real del Gasto Público Social y población en pobreza 2000-2017.....	96
Gráfico 5-5 Población afiliada al régimen subsidiado en salud por quintiles de ingreso 2003, 2016,2017.....	106
Gráfico 5-6 Progresividad del subsidio en salud 2003- 2016-2017.....	107
Gráfico 5-7 Cobertura por quintiles de ingreso de la población que asiste a establecimiento oficial por niveles según rangos de edad 2017...108	108
Gráfico 5-8 Distribución de la población de 18 a 24 años que asiste a institución oficial en el nivel universitario y de posgrado por quintiles de ingreso.....	108
Gráfico 5-9 Progresividad del subsidio en Educación 2010, 2016.....	109
Gráfico 5-10 Progresividad del subsidio del programa Familias en Acción 2017..	110
Gráfico 5-11 Progresividad del subsidio del programa Colombia Mayor.....	111
Gráfico 5-12 Regresividad del subsidio en dinero o especie para vivienda, casa lote o lote.....	113
Gráfico 5-13 Cobertura en servicios domiciliarios por quintil de ingreso 2017...114	114
Gráfico 5-14 Hogares subsidiados con el servicio de energía eléctrica por quintiles de ingreso 2017.....	116
Gráfico 5-15 Cobertura de los hogares de los estratos 1 y 2 con el servicio de gas por tubería por quintiles de ingreso 2017..117	117

Gráfico 5-16 Cobertura de los hogares de los estratos 1, 2 y 3 con los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras por quintiles de ingreso 2017.....	118
Gráfico 5-17 Distribución por deciles del acceso a internet por hogares 2017...	119
Gráfico 5-18 IBD de la CGR por deciles de ingresos 2017.....	120
Gráfico 5-19 IBD CGR 2012-2017 vs. Gini e inversiones del Sector TIC.....	121
Gráfico 5-20 Regresividad de la nómina de empleados u obreros del gobierno...	122
Gráfico 5-21 Cobertura en ingreso por pensión de la población en edad de pensión por área.....	122
Gráfico 5-22 Regresividad en pensiones y sustitución pensional 2010-2017....	123
Gráfico 5-23 Población afiliada en edad de pensión que adquirió el derecho a pensión y con indemnización sustitutiva en ISS_Colpensiones en cada año 2010-2017.....	124

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional de llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal y presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, determinada en los artículos 268 y 354 de la Constitución Política, reglamentados por la Ley 42 de 1993, y la Ley 5ª de 1992, rinde el informe correspondiente a la vigencia 2017. En él se expone la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional.

Adicionalmente el informe contiene un análisis de Gasto Público Social (GPS) que es relevante para la tarea de control y seguimiento de la CGR debido a que la Constitución Política establece en su artículo 350 que: “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

El GPS es un mecanismo para ejecutar política social, cumple propósitos en bien de la sociedad, incluye en el sistema educativo a los niños de las familias más pobres, asegura el acceso universal a la salud de la población sin capacidad de ingreso, mejora las condiciones de habitabilidad de la vivienda u otorga vivienda a los más pobres.

Ante la presión fiscal generada por los menores ingresos del Gobierno Nacional Central y la inflexibilidad del gasto, se hace necesario identificar recursos destinados a GPS que demuestren progresividad y eficacia y diferenciarlos del gasto que no cumple con estos requisitos para poder realizar los ajustes pertinentes. También es necesario evitar la mala clasificación de recursos ordinarios como GPS, práctica que ha venido siendo observada recurrentemente por parte de la CGR y que ayuda al cumplimiento de lo estipulado en el indicador pero que no aporta a solucionar de fondo los problemas sociales.

En 2017 los ingresos recaudados estuvieron por debajo de lo programado. Primero, el crecimiento real observado de la economía fue de 1,8%, inferior al 3,5% proyectado, lo que afectó el recaudo de los ingresos tributarios. El bajo crecimiento evitó que la reforma tributaria aprobada a fines del 2016 tuviera el impacto esperado, pues si bien se incrementó el recaudo tributario, este estuvo por debajo del que se estimó, el aumento en la tarifa de IVA afectó el consumo privado y la actividad económica. Adicionalmente las importaciones no crecieron en el monto esperado.

El otro supuesto macroeconómico considerado en el proyecto de presupuesto fue el nivel y la tendencia a la baja del precio del petróleo; no obstante, a finales de 2016 los miembros de la OPEP y otros países productores de petróleo lograron un acuer-

do de recorte de producción que elevó las cotizaciones internacionales, sin embargo el efecto sobre los ingresos del PGN 2017 resultó ser marginal. El mayor precio internacional del crudo produjo una revaluación del peso lo que produjo un menor recaudo en pesos por crédito externo y un menor gasto por servicio de la deuda.

Al cierre de la vigencia 2017 se presentó una reducción en los ingresos de \$4,83 billones por cuenta del bajo recaudo obtenido durante la vigencia. Así, el Gobierno Nacional para lograr alcanzar la meta de déficit fiscal (3,6% del PIB), debió recortar el gasto del PGN en \$4,00 billones.

Este recorte no fue más drástico, debido a que en agosto el gobierno recibió los recursos obtenidos por el Laudo Arbitral perdido por Claro y Coltel por la reversión de activos por un monto de \$4,27 billones. Además los establecimientos públicos recibieron \$1,27 billones adicionales, respecto a lo recaudado en 2016, gracias a los excedentes financieros.

Ante las perspectivas de bajos ingresos, el gobierno nacional programó el PGN 2017 con criterios de austeridad en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios y de transferencia. Bajo el principio de “austeridad inteligente” se preveía, entre otros, el control de las nóminas de personal y un permanente monitoreo del gasto público que evaluara la pertinencia y efectividad de este.

Sin embargo, el proceso de programación presupuestal requiere de un profundo examen, los supuestos macroeconómicos empleados dan lugar a la sobreestimación de los ingresos, que conduce a apropiaciones que desbordan el espacio fiscal disponible y las capacidades de ejecución de las entidades. Además, se emplean algunos agregados de ingreso, cuya composición no se describe en detalle, como variable de ajuste presupuestal.

La apropiación definitiva ascendió a \$229,32 billones (25,1% del PIB), 60,57% para funcionamiento, 17,62 % para inversión y 21,81% en servicio de la deuda, con ejecución del 94,9%, medida por obligaciones. El 3,7% de la apropiación definitiva (\$8,55 billones) quedó constituido como reserva presupuestal para ejecutarse en la vigencia 2018 y se presentaron pérdidas de apropiación por \$3,07 billones, equivalentes a 1,3% de ese mismo valor.

El rezago constituido ascendió a \$18,07 billones (52,7% cuentas por pagar y 47,3% reservas) siendo la inversión la que tuvo mayor participación (59,1%).

Los gastos de funcionamiento se situaron en \$138,89 billones (15,2% del PIB y 60,6% del PGN). Se concentraron principalmente en las Transferencias Corrientes (\$ 100,42 billones) particularmente para el tema Pensional (\$35,64 billones) y el Sistema General de Participaciones (\$36,47 billones) y, en los Gastos de Personal del Gobierno Nacional Central (\$28,04 billones).

El monto para gastos de personal incluidos los que se transfieren a las entidades territoriales, maestros y personal del sector salud, ascendieron a \$51,64 billones en 2017, con un incremento de 8% frente a 2016, mientras que el número de cargos creció en 0,5%. Es notorio que si la asignación salarial crece más rápidamente que el número de cargos, el ingreso medio por trabajador se está incrementando. Ello se presentó especialmente en la Presidencia de la República que registró un incremento de 31% en los gastos de personal mientras que el número de cargos creció 3%.

La apropiación para el financiamiento de los sistemas pensionales públicos representó 5,3% del PIB y 15,3% del PGN. El gasto que menos creció fue el de las mesadas pensionales pagadas por Colpensiones. Por su parte, el número de pensionados se incrementó en 2,7%, el mayor crecimiento se observó en las Fuerzas Armadas y de Policía con 6,5%.

Desde 2015 se originó un nuevo compromiso pensional, el Decreto 036 de 2015 obliga al Gobierno a completar un salario mínimo, como renta vitalicia, para todos aquellos beneficiarios del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que estén recibiendo una mesada inferior a ese valor; esta obligación contraría el principio fundacional de auto-sostenimiento del RAIS, por este concepto se asignaron \$6.963 millones de los cuales se ejecutó el 82,2%.

Los recursos para el Sistema General de Participaciones representaron 4,0% del PIB, 15,8% del PGN y 25,9% de los gastos de funcionamiento perdiendo participación con respecto a 2016 cuando fue de 27,1%. Es preciso hacer notar que parte de estos recursos está llegando a población de ingresos altos, adicionalmente es menor la asignación per cápita por transferencia del SGP en los municipios más pobres; esto motiva una discusión acerca de la necesidad de ajustar el Sistema para que pueda cumplir con sus objetivos¹.

Con relación al servicio de la deuda, las obligaciones que venían en descenso cambiaron su tendencia desde el 2011, pasando de \$40,69 billones a \$48,91 billones en 2017. Al comparar el ingreso obtenido por las operaciones de crédito con las obligaciones del servicio de la deuda para cada vigencia entre 2011 y 2017, se observa que en todo el periodo los desembolsos tanto de crédito interno como externo han sido utilizados en más del 93% para pagar el servicio de la deuda; este procedimiento de adquirir nueva deuda para pagar deudas preexistentes, se denomina comúnmente como roll-over de deuda.

1. La CGR publicó en 2018 el documento “CGR, Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectiva en los sectores de salud y educación” que hace un análisis del impacto del gasto ejecutado por la vía del SGP.

Si no hay un mejoramiento sustancial en los ingresos durante las próximas vigencias y se sigue utilizando la contratación de deuda para pagar deuda, es probable que este agregado siga absorbiendo cerca del 22,1% de las obligaciones de cada vigencia, cifra promedio de los últimos cuatro años, este fenómeno le restará espacio fiscal a nuevo gasto y hará inflexibles los futuros presupuestos.

La inversión para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, disminuyó, de \$43,12 billones a \$40,42 billones entre 2016 y 2017, situación adversa para el esfuerzo en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Si bien el recurso de gasto del PGN no es la única variable que incide en la disminución de la pobreza y la desigualdad, este contribuye particularmente en el incremento del ingreso de los hogares más pobres por medio de los subsidios directos e indirectos y al aumento de las coberturas en salud, educación, acceso y mejoramiento de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios, entre otros.

La pobreza medida multidimensionalmente² y por ingreso continúa disminuyendo en los tres tipos de aglomeraciones en que se mide: cabeceras, centros poblados y rurales dispersos³. Sin embargo, en los centros poblados y la zona rural dispersa, sigue estando por encima del promedio nacional. Mientras que la pobreza por ingreso a nivel nacional fue 26,9%, en estas zonas fue de 36%. Por su parte, mientras que la pobreza extrema fue de 7,4% a nivel nacional tiene una incidencia de 15,4% en la zona rural y centros poblados. Así mismo, la desigualdad en la distribución del ingreso presentó en 2017, en centros poblados y zonas rurales, una reducción menor a la registrada en zonas urbanas.

En materia de Gasto Público Social (GPS), vale mencionar que, de acuerdo con la redefinición de gasto social elaborada por la CGR, hay gastos que no deberían haberse incluido como tal en el Anexo Gasto Social (AGS). Por ejemplo, de acuerdo con la clasificación funcional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se

2. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se construye con base en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones involucran 15 indicadores, y son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores.

3. Según el DANE se considera cabecera al área geográfica definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal; centro poblado a una concentración de mínimo veinte viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental; y zona rural dispersa a la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella.

incluyeron las contribuciones a la nómina de Corponariño, Corponor y la CAR_bajo Magdalena como parte de la política de “Atención a la Familia”; en “Actividades de protección social” se incluyeron los seguros de vida de Senadores y Representantes a la Cámara, así como las cesantías definitivas y el seguro de vida de trabajadores de la Fiscalía. En cualquier caso al medir el AGS como proporción del total del presupuesto, aún sin reclasificaciones, se observa una contracción pues representó 57,2% del total aprobado en 2015, 54% en 2016 y 52,8% en 2017.

Si bien es cierto que el denominado GPS, en términos nominales, pasó de \$40,89 billones a \$127,09 billones entre 2005 y 2017 y que con parte de él se financiaron planes, programas y proyectos de asistencia y apoyo dirigidos a la población pobre y vulnerable, también es cierto que la pobreza no disminuyó en niveles proporcionales a ese aumento y aún persiste la inequidad (en la última década el Coeficiente de GINI pasó de 0,56 a 0,52).

La CGR evidenció que algunos de los subsidios en Educación, Salud, Adulto Mayor y Familias en Acción han perdido progresividad y continúan beneficiando a personas de alto ingreso. En el caso de los subsidios en servicios públicos domiciliarios estos se asignan por los estratos socioeconómicos de los predios y no por los ingresos de los hogares que los ocupan, como consecuencia se benefician de ellos hogares de ingreso alto que viven en predios ubicados en barrios de estrato medio o bajo.

En cuanto al GPS, relacionado con pensiones, continúa en aumento la población afiliada en edad de pensión que, por no cumplir con los requisitos para pensión es objeto de la devolución de saldos en el RAIS (en 2016 fue 67%) o de indemnización sustitutiva en el RPM (58% en 2017) con el agravante de que los montos devueltos son bajos e insuficientes para cubrir sus necesidades básicas el resto de su vida, lo que los deja desprotegidos. En el RPM, 50% de los indemnizados recibieron valores inferiores a \$2,5 millones, mientras que la indemnización promedio es \$4,5 millones. En el RAIS, por su parte, la devolución promedio es de \$23 millones.

En el caso de la población excluida del Sistema General de Pensiones (SGPe) beneficiaria del programa Beneficios Económicos Periódicos (Beps), se incrementó la cobertura pasando de 193.411 inscritos en 2015 a 590.160 en 2016 y a 937.458 en 2017. No obstante, la población que efectivamente ahorra no observó el mismo incremento, en 2016 solo 122.229 de los vinculados se encontraban ahorrando y en 2017 280.992 lo hizo. En este programa 1.279 personas en 2016 fueron beneficiadas con renta vitalicia bimestral y en 2017, 3.063; 50% de los beneficiarios reciben un monto por debajo de los \$74.000 mensuales; cifra inferior a la requerida para salir de la pobreza extrema.

En cuanto a la ejecución de las reservas se continúa desvirtuando el efecto de la Ley 225/95, que establece la ejecución del presupuesto dentro la vigencia, fomen-

tándose la constitución de reservas como mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, especialmente en el último mes del año y no por eventos excepcionales, así mismo la constitución como reservas de montos ya obligados que deberían ser registrados como cuentas por pagar.

Al observar las vigencias futuras comprometidas desde 2011 hasta 2017, en forma acumulada, se evidencia que se viene reduciendo el espacio fiscal para los nuevos presupuestos haciéndolos cada vez más inflexibles. Para la vigencia 2017 ya estaban comprometidos \$21,78 billones (2,4% del PIB y 9,5% del presupuesto definitivo). De estos recursos, 60,2% (\$13,12 billones) se comprometieron en 2016.

El Gobierno Nacional arrojó, para 2017, un déficit presupuestal de \$37,88 billones, lo que representó un crecimiento respecto a 2016 de \$489 mil millones. En términos del Producto Interno Bruto, el déficit alcanzó 4,2% inferior en 0,2 puntos porcentuales frente al registrado en 2016.

Por su parte el déficit de la Tesorería en 2017 llegó a \$31,2 billones, que representó una reducción del déficit en \$1,0 billón con respecto al 2016. En términos del PIB este déficit pasó de 3,8% en 2016 a 3,4% en 2017, consistente con la ejecución presupuestal.

La reducción del déficit de caja en 2017 frente al 2016 obedeció a un aumento de los ingresos superior al incremento de los gastos. Mientras los ingresos de Tesorería se elevaron \$16,7 billones, los gastos aumentaron \$15,7 billones. Los ingresos de Tesorería se elevaron por aporte de los ingresos tributarios, los no tributarios; por la multa del laudo arbitral ya comentado y por los recursos de capital que se descomponen en: rendimientos del portafolio de la Tesorería, fondos administrados, reintegros no exigibles y otros recursos de capital.

Con relación al resultado global del Tesoro, la diferencia entre los activos de la Tesorería y Crédito Público y los pasivos corrientes de los dos balances se situó en 2017 en \$-37 billones, lo que representó una mayor diferencia negativa con respecto a la registrada en 2016 (\$-34 billones). Los pasivos de la Tesorería y Crédito público representaron 2,1 veces los activos corrientes, lo que muestra que los activos de corto plazo no fueron suficientes para cubrir las obligaciones de corto plazo.

Con base en lo anterior, se emite la opinión de la CGR a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, razonable con salvedades, fundamentada en los resultados del proceso auditor de la CGR a las Entidades del PGN que hicieron parte del Plan General de Auditorías para la vigencia 2017, la refrendación de las reservas y la incertidumbre para obtener el valor real en el aplicativo SIIF de las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas a diciembre 31 de 2017.

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) examina en el presente informe la programación y ejecución de los ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional. Es parte del análisis que la CGR efectúa sobre el impacto de la ejecución presupuestal en las finanzas públicas y la política pública ejecutada por el Gobierno Nacional durante la vigencia y, en este caso, considerando que se cierra un periodo de gobierno, hace un recuento de lo observado en los últimos cuatro años. Este análisis se complementa con los informes de Situación de las Finanzas del Estado, de Deuda Pública y los de Auditoría al Balance General de la Nación y de la Hacienda Pública.

En el capítulo primero se presentan los aspectos generales del presupuesto, partiendo de los supuestos bajo los cuales se realizó la programación presupuestal y su resultado; en el segundo capítulo se analiza la ejecución de los ingresos y los gastos presupuestales, presentando las operaciones a las que debió acudir el Ejecutivo para financiar el gasto. Se incluye el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR con el fin de refrendar las reservas constituidas en la vigencia 2017; en el tercer capítulo se analizan los flujos de caja y las operaciones mediante las cuales el Tesoro gestionó recursos para atender la Programación Anual de Caja (PAC); en el cuarto capítulo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, se registran en forma consolidada los principales hallazgos presupuestales del proceso auditor micro, tipificando los principales errores y omisiones cometidos por las entidades.

Finalmente, y como tema especial, se incluye el análisis del Anexo Gasto Social (AGS), que cada año el Gobierno Nacional debe presentar como parte constitutiva de la Ley de PGN. Entre otros, se generó una metodología para medir la ejecución del AGS que pudo aplicarse a los años 2005, 2007 a 2011 y 2013 a 2017; adicionalmente, utilizando las Encuestas de Calidad de Vida, Hogares y Pobreza, se calcularon los indicadores de equidad, cobertura y otros pertinentes para algunos subsidios y servicios que se financian con recursos del PGN.

Capítulo I

Aspectos generales del Presupuesto

1.1 Los supuestos macroeconómicos del presupuesto 2017

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2016 y el Plan Financiero 2017 contienen los supuestos macroeconómicos utilizados para construir el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2017 y que sustentaron sus proyecciones de ingresos y gastos (Cuadro 1-1). Al final la ejecución observada de ingresos y el resultado fiscal dependen de que tan acertada haya sido la proyección del comportamiento de la economía.

El proyecto de presupuesto tenía implícito un incremento real de la economía del 3,5%, que se soportaría, según el MFMP 2016, en mejores condiciones externas necesarias para impulsar la dinámica de la industria y la agricultura. Igualmente, se esperaba que la construcción de las vías “4G” aportarían directamente sobre el crecimiento e indirectamente al generar externalidades positivas sobre las otras ramas de actividad productiva.

Aun cuando el crecimiento de la producción mundial fue superior a lo esperado, la desaceleración de la actividad económica del país iniciada en 2015 se mantuvo durante 2017 (Cuadro 1-1). El crecimiento real del PIB fue de tan solo del 1,8%⁴.

4. En el informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas 2017 de la CGR, se detalla el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y su impacto sobre las finanzas públicas.

Cuadro 1-1

Principales supuestos macroeconómicos PGN 2016 -2017

Supuestos	Proyecto presupuesto		Observado 2016	Proyecto presupuesto		Observado 2017
	2016			2017		
	2015	2016		2016	2017	
Inflación doméstica fin de período %	4	3	6,8	6,5	4	4,1
Devaluación promedio período, %	24	0,9	37,3	0	-4,6	-3,35
Tasa de cambio promedio período, \$	2.480	2.502*	2.746,5	3.150,5	3005,5	2.951,15
PIB real (variación %)*	3,6	3,8	3,1	3	3,5	1,8
PIB nominal (miles de millones de \$)	806.875	862.662	800.849	849.277	905.371	912.525
PIB nominal (variación %)	6,7	6,9	5,7	6	6,6	
Importaciones (US\$)	55.496	58.642	63.341	45.908	49.004	46.076
Crecimiento importaciones totales, %	-2,8	5,7	-15,7	-12	6,7	2,64
Precio Brent (USD/barril)	60	64,6	53,6	42	47,5	43,63

Fuente: Proyectos de Presupuesto – MFMP – DANE

El menor crecimiento afectó directamente los recaudos de los ingresos tributarios. La reforma tributaria aprobada a fines de 2016 permitió aumentar el recaudo tributario, pero al incrementar los impuestos se afectó el consumo privado y la actividad económica, reflejándose en la menor producción de bienes y servicios y menores transacciones, con lo cual la base gravable disminuyó y los impuestos recaudados no aumentaron lo esperado. Al final el menor crecimiento disminuyó el impacto potencial de la reforma tributaria.

De igual manera los recaudos por aranceles e IVA externo estuvieron por debajo de lo proyectado, debido a que el crecimiento de las importaciones también fue inferior al esperado como consecuencia la menor actividad económica interna.

La inflación se mantuvo dentro del nivel proyectado al ubicarse sobre el techo del rango meta definido por el Emisor. El comportamiento de la inflación y de la actividad económica motivó a la Junta Directiva del Banco de la República a reducir su tasa de interés de intervención, que se transmitió a la estructura de tasas de interés de la economía, incluyendo la de los TES B. Sin embargo, el impacto de esta reducción se sentirá en los próximos años al afectar las nuevas emisiones de títulos.

A finales de 2016 los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros productores lograron un acuerdo de recorte en la producción que elevó las cotizaciones internacionales del crudo, el cual fue ratificado en mayo de 2017 y prolongado por nueve meses adicionales. Sin embargo, los ingresos del PGN

2017 no se vieron aumentados, toda vez que solo se mejoraron, en menor medida, los resultados financieros del sector petrolero durante la vigencia 2016.

El mayor precio internacional del crudo en 2017 tuvo diferentes efectos sobre el resultado fiscal. Se espera que la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) S.A. y el resto de las compañías del sector tengan mejores utilidades, lo que generará un mayor pago del impuesto sobre la renta en 2018. Igualmente, se espera una mejor transferencia por dividendos de Ecopetrol en 2018. En 2017 el mayor precio internacional del crudo generó un aumento interno en el ingreso al productor de los combustibles. Al estar el incremento limitado por norma legal se puede generar un mayor pago de subsidios al consumo de combustibles.

Dentro de los supuestos incorporados en el PGN se esperaba una apreciación mayor de la moneda, sin embargo, el resultado se vio afectado por un efecto de base no esperado en la proyección, pues el MFMP 2016 estimaba una tasa de cambio promedio de \$3.150 para 2016, pero que al darse el acuerdo de recorte de petróleo de diciembre la Tasa Representativa de Mercado (TRM) presentó una importante apreciación en el último mes del año, que llevó a que la tasa de cambio promedio en \$3.053,4. La base más pequeña explica que la apreciación resultante también fuera menor.

El comportamiento de la TRM en 2017 estuvo determinado por la evolución del precio internacional del crudo. Al ser este mayor que el esperado, se presentó una menor tasa de cambio promedio. El efecto de esta menor tasa de cambio se aprecia al monetizar los flujos asociados a los desembolsos de crédito externo, pero también con el pago del servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses). Adicionalmente, el pago en la vigencia por el servicio de la deuda interna se vio disminuido como efecto de las operaciones de manejo de la deuda pública interna que el Ministerio de Hacienda realizó a lo largo del año.

El desfase en los ingresos debido al menor crecimiento de la actividad económica no se compensó con los alivios en el servicio de la deuda. Así, al final de la vigencia el Gobierno Nacional debió ajustar en \$4,00 billones su presupuesto con el fin de lograr la meta de déficit fiscal (3,6% del PIB), consistente con la meta de regla fiscal.

1.2 Programación del Presupuesto 2017

La Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 (PGN 2017), así como su Decreto de Liquidación 2170 del 27 de diciembre de 2016, establecieron el monto total del presupuesto de 2017 en \$224,42 billones, con un incremento nominal del 6,6% frente al programado para la vigencia 2016, en una cifra menor a la inflación esperada a fin de dicha vigencia. La tendencia observada en los últimos años indicó que los presupuestos aprobados terminaron reduciéndose debido a: 1) un ajuste fiscal de \$9 billones y de \$6 billones en 2015 y 2016, respectivamente; 2) las pérdidas

de apropiación por \$4,6 billones para 2015 y de un monto similar para 2016; y 3) un rezago presupuestal por un monto superior a los \$10 billones en esas vigencias. Con ello es claro que lo que se aprueba en la Ley de Presupuesto no resulta coherente con las verdaderas capacidades de ejecución de las entidades nacionales o con el espacio fiscal disponible.

En la programación presupuestal para la vigencia de 2017 ocurrió algo similar al verse impactada por hechos económicos internacionales y nacionales que redujeron los rubros de ingresos de la Nación y que obligaron a un ajuste en el gasto público. El presupuesto de gastos debió ajustarse durante la vigencia a la verdadera disponibilidad de recursos.

Inicialmente, el Gobierno Nacional argumentó que con la entrada en vigor de la reforma tributaria se podían adicionar \$8,00 billones, ejecutado mediante la Ley 1837 del 30 junio de 2017 que adicionó la Ley de Presupuesto y el Decreto 1238 del 19 de julio de 2017. Esta adición incrementó las apropiaciones en el mismo monto, aunque en contravía de lo anterior se recortaron en \$4,00 billones al final de año mediante Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017. A dichas modificaciones se sumaron adiciones por convenios interadministrativos y traslados internos entre rubros del presupuesto (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2

Principales modificaciones en la programación de ingresos 2017
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Total modificaciones	Aforo definitivo
Presupuesto General de la Nación	224,42	4,89	229,32
Gobierno Nacional Central	210,00	4,70	214,70
Ingresos corrientes de la Nación	119,30	5,85	125,14
Ingresos tributarios	118,57	5,87	124,45
Impuestos directos	53,58	2,28	55,85
Impuestos indirectos	65,00	3,60	68,60
Ingresos no tributarios	0,72	-0,03	0,69
Recursos de capital de la Nación	70,06	3,69	73,75
Otros ingresos	20,64	-4,83	15,81
Establecimientos públicos	14,42	0,19	14,62

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la programación de los recursos de capital para 2017 sobresalió la mayor contratación explícita de deuda externa, debido a factores internacionales que aprovechó el Gobierno Nacional para contratar más crédito externo y cubrir faltantes de finan-

ciamiento. Adicionalmente, el rubro, otros recursos de capital viene siendo utilizado por el Gobierno Nacional como mecanismo de ajuste presupuestal, al presentar un aforo que en el transcurso de la ejecución sufrió reducciones, pero que finalmente se incrementó para emitir deuda pública y equilibrar el presupuesto.

El análisis de algunas partidas así lo demuestra. El rubro finaliza con un aforo cercano a los \$15 billones, de los cuales se hicieron explícitos en el anexo del Mensaje Presidencial \$9 billones, de los cuales \$6,7 billones corresponden a disponibilidad de tesorería. Sin embargo, se dio una partida cercana a los \$6 billones cuya composición no se detalla, por lo que surgen entonces dos dudas: 1) la certeza de la disponibilidad efectiva en Tesorería al inicio de la vigencia 2017; 2) la composición y real disponibilidad de la partida “otros” que está dentro del rubro de otros recursos de capital. En total daría una incertidumbre en los ingresos cercana a los \$12,7 billones, equivalente a 1,4% del PIB, que en resumidas cuentas se cubrió con más deuda y recursos extraordinarios que recibió la Nación, como se explicará más adelante.

En la programación del gasto las modificaciones más importantes realizadas en la vigencia fueron:

El Gobierno Nacional apropió \$15.992 millones en mayo con el fin de hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, para lo cual tomó principalmente \$14 mil millones que estaban destinados al pago de las amortizaciones de la deuda interna (Cuadro 1-3).

En junio se adicionaron \$8,56 billones y se reasignaron, incorporaron o sustituyeron algunas partidas para la implementación del plan económico ‘Colombia Repunta’ y aumentar el gasto social con el objeto de alcanzar las metas en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad (Cuadro 1-3).

En diciembre se realizó una reducción de \$4,0 billones para evitar que el incumplimiento de la meta de recaudo asociada con la reforma tributaria estructural (Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016) afectara el resultado fiscal de la vigencia. Cabe señalar que el recorte se originó en funcionamiento (\$1,79 billones), en el servicio de la deuda (\$1,37 billones) y en inversión (\$0,84 billones) (Cuadro 1-3).

Las modificaciones relacionadas anteriormente totalizaron un incremento neto del presupuesto de gastos por \$4,89 billones, siendo la inversión la mayor beneficiada con \$4,56 billones, aun cuando se generó una compensación entre el incremento en los gastos de funcionamiento y el recorte en el servicio de la deuda por cerca de \$2,3 billones (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

Principales modificaciones en la programación de gastos 2017
Billones de pesos

Concepto	Apropiación		Modificaciones					Apropiación	Variación
	Inicial						definitiva	neta	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(8) - (1)
I. Funcionamiento	136,20	0,01	4,21	0,00	-1,79	0,27	0,00	138,89	2,69
Gastos de personal	27,74	-	0,44	0,00	-0,16	0,00	0,02	28,04	0,30
Gastos generales	7,18	-	0,39	0,00	-0,04	0,00	0,47	8,00	0,82
Transferencias	99,87	0,01	3,38	-	-1,55	0,03	-0,47	101,27	1,40
Operación comercial	1,41	-	-	-	-0,04	0,24	-0,01	1,59	0,18
II. Servicio deuda	52,36	-0,01	-0,98	-	-1,37	-	-	50,01	-2,36
Deuda externa	16,07	-	-	-	-0,77	-	-0,90	14,41	-1,67
Amortizaciones	8,50	-	-	-	-0,27	-	-0,35	7,88	-0,62
Intereses	7,57	-	-	-	-0,50	-	-0,55	6,52	-1,05
Deuda interna	36,29	-0,01	-0,98	-	-0,60	-	0,90	35,60	-0,69
Amortizaciones	15,29	-0,01	-0,17	-	-0,30	-	2,30	17,11	1,82
Intereses	21,00	-	-0,81	-	-0,30	-	-1,40	18,49	-2,51
III. Inversión	35,86	0,01	5,33	0,04	-0,84	0,02	-	40,42	4,56
Total (I + II + III)	224,42	-	8,56	0,04	-4,00	0,29	0,00	229,32	4,89
Total sin deuda (I + III)	172,06	0,01	9,54	0,04	-2,63	0,29	0,00	179,31	7,25

Notas: 1. Ley 1815 del 7/12/16 y Dto. 2170 del 27/12/16; 2. Emergencia; 3. Modificación Ley 1837 del 30/6/17 y Dto. 1238 del 19/7/17; 4. Donaciones Varios Decretos; 5. Reducción Dto. 2118 del 15/12/17; 6. Convenios Interadministrativos y otros; 7. Traslados internos

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La identificación de las apropiaciones presupuestales es de carácter estrictamente informativo y es susceptible de modificación mediante resolución emitida por la DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no obstante, esta información puede mostrar con qué fuente se espera cubrir cada gasto. Por ejemplo, en cuanto al pago del servicio de la deuda, las fuentes y usos del proyecto estimaban que hasta un 90% de esos gastos se cubrirían con los recursos del crédito obtenidos por la Nación - Recursos 11 y 13 (Cuadro 1-4).

No obstante, algunos rubros, como los denominados otros recursos de capital, se vienen usando como variable de ajuste en el ingreso para ser afectada en respuesta a variaciones del recaudo tributario esperado.

Cuadro 1-4

Programación del presupuesto 2017 (Fuentes y Usos)
Billones de pesos

Fuentes	Inicial	Definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Reservas	CXP
10 Recursos corrientes	119,30	122,25	121,49	119,23	116,25	2,25	2,98
11 Otros recursos del tesoro	51,84	54,74	53,67	49,44	45,39	4,24	4,05
13 recursos crédito externo	17,61	15,95	15,50	15,35	14,95	0,15	0,40
14 Préstamos destinación específica	0,59	0,54	0,52	0,51	0,23	0,01	0,28
15 Donaciones	0,02	0,06	0,05	0,05	0,04	0,00	0,01
16 Fondos especiales	18,84	19,33	19,01	18,21	17,70	0,80	0,52
17 Rentas parafiscales	1,66	1,66	1,66	1,66	1,66	0,00	0,00
20 Ingresos corrientes	7,31	7,64	7,35	6,67	5,70	0,68	0,97
21 Otros recursos de tesorería	3,31	3,26	3,19	2,92	2,76	0,27	0,16
25 Donaciones	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
26 Fondos especiales	0,61	0,57	0,54	0,53	0,52	0,01	0,01
27 Rentas parafiscales	3,15	3,13	3,09	2,98	2,91	0,10	0,07
50 Fondo especial de defensa	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,00
51 Fdo especial subsidio y redistribución del ingreso	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-	-
52 Fondo especial de riesgos profesionales	0,10	0,13	0,13	0,08	0,01	0,05	0,07
Total general	224,42	229,32	226,25	217,69	208,17	8,55	9,52
Usos							
Funcionamiento	136,20	138,89	137,69	133,31	130,32	4,38	3,00
Gastos de personal	27,74	28,04	27,70	27,66	27,12	0,04	0,54
Gastos generales	7,18	8,00	7,89	7,63	6,50	0,26	1,13
Transferencias corrientes	99,11	100,42	99,74	95,72	94,68	4,03	1,04
Transferencias de capital	0,76	0,84	0,83	0,83	0,70	0,00	0,13
Gastos de com. y producción	1,41	1,59	1,54	1,48	1,32	0,05	0,16
Deuda	52,36	50,01	48,92	48,91	48,90	0,01	0,01
Deuda externa	16,07	14,41	13,98	13,97	13,97	0,01	-
Amortización deuda pública externa	8,50	7,88	7,66	7,66	7,66	-	-
Intereses, comisiones y gastos	7,57	6,52	6,32	6,31	6,31	0,01	-
Deuda interna	36,29	35,60	34,94	34,94	34,92	-	0,01
Amortización deuda pública interna	15,29	17,11	17,06	17,06	17,06	-	-
Intereses, comisiones y gastos	21,00	18,49	17,88	17,88	17,86	-	0,01
Inversión	35,86	40,42	39,64	35,47	28,96	4,17	6,51
Total general	224,42	229,32	226,25	217,69	208,17	8,55	9,52

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF- Nación II

En conclusión, la programación presupuestal amerita un debate más amplio, tanto en materia de supuestos macroeconómicos como en la recurrente sobrestimación de ingresos, cuya práctica eleva las capacidades de ejecución de las entidades por encima del espacio fiscal realmente disponible. Además, se emplean algunos agregados de ingreso, cuya composición no se describe en detalle como variable de ajuste presupuestal.

Capítulo II

Ejecución Presupuesto 2017

2.1 Ejecución de ingresos

Dado el contexto nacional e internacional, para 2017 se esperaba un repunte en los ingresos fiscales de la Nación⁵, toda vez que se había promulgado una nueva reforma tributaria, se estimaba un mayor crecimiento real de la economía, se esperaba un retroceso de la inflación y un repunte de los precios del petróleo. La dinámica de los ingresos en la vigencia, además de la evolución propia de la actividad económica, estuvo determinada por los siguientes factores:

- i) la entrada en operación de las modificaciones contenidas en la reforma tributaria de 2016;
- ii) ingresos extraordinarios recibidos por la solución en favor de la Nación del laudo arbitral contra Claro y Coltel;
- iii) ampliación del cupo de emisión de TES B de largo plazo por \$8,00 billones;
- iv) operaciones de manejo de deuda, y
- v) el recorte presupuestal por \$4,00 billones al final de la vigencia.

De acuerdo con la información del Sistema de Información Financiera (SIIF), para 2017 los recaudos llegaron a \$224,68 billones, frente a un aforo definitivo de \$229,32 billones (Cuadro 2-1). Dentro de los recaudos, \$215,80 billones se hicieron en efectivo y se realizaron devoluciones por \$0,62 billones, lo cual llevó a un recaudo neto en efectivo de \$215,18 billones. Adicionalmente, se presentaron recaudos en Títulos de Devolución de Impuesto (TIDIS) por un monto de \$9,49 billones y no se registraron devoluciones en papeles, aunque la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) informó que las devoluciones en papeles ascendieron a \$8,26 billones.

5. A diferencia de las apropiaciones de gasto, las cuales fijan límites a las actuaciones de las unidades ejecutoras, el aforo de ingresos tiene un carácter estimativo con lo cual estos montos pueden ser sobrepasados durante la vigencia. Si el valor del aforo es superior dependerá tanto de la bondad de las estimaciones realizadas como de la gestión de recaudo de las entidades públicas.

Cuadro 2-1

Ejecución ingresos del PGN 2017

Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo	Efectivo		Recaudo efectivo neto	Recaudo TIDIS	Total ingresos
				Efectivo	Devoluciones			
				1	2			
Presupuesto General de la Nación	224,42	4,89	229,32	215,80	0,62	215,18	9,49	224,68
Gobierno Nacional Central	210,00	4,70	214,70	199,71	0,59	199,11	9,49	208,61
Ingresos corrientes de la Nación	119,30	5,85	125,14	127,04	0,53	126,51	9,14	135,66
Ingresos tributarios	118,57	5,87	124,45	122,48	0,52	121,96	9,14	131,10
Impuestos directos	53,58	2,28	55,85	56,63	0,14	56,49	4,71	61,20
Impuestos indirectos	65,00	3,60	68,60	65,85	0,38	65,47	4,44	69,91
Ingresos no tributarios	0,72	-0,03	0,69	4,56	0,00	4,55	0,00	4,56
Recursos de capital de la Nación	70,06	3,69	73,75	56,38	0,00	56,38	0,00	56,38
Otros ingresos	20,64	-4,83	15,81	16,28	0,06	16,22	0,35	16,57
Establecimientos públicos	14,42	0,19	14,62	16,10	0,03	16,07	0,00	16,07

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

En el recaudo los ingresos corrientes aportaron 60,4% del total, con lo que se incrementó su participación en 6,5 puntos porcentuales, frente a la vigencia de 2016 (Cuadro 2-2).

Cuadro 2-2

Ingresos netos recaudados 2016-2017

Concepto	Recaudo Billones de pesos		Participación %		Variación	
	2016	2017	2016	2017	Absoluta	%
	Gobierno Nacional Central	191,17	208,61	92,8	92,8	17,44
Ingresos corrientes de la Nación	110,88	135,66	53,8	60,4	24,78	22,3
Ingresos tributarios	110,61	131,10	53,7	58,4	20,49	18,5
Impuestos directos	48,38	61,20	23,5	27,2	12,82	26,5
Impuestos indirectos	62,23	69,91	30,2	31,1	7,68	12,3
Ingresos no tributarios	0,27	4,56	0,1	2,0	4,29	1.587,1
Recursos de capital de la Nación	54,51	56,38	26,5	25,1	1,87	3,4
Otros ingresos	25,78	16,57	12,5	7,4	-9,21	-35,7
Establecimientos públicos	14,79	16,07	7,2	7,2	1,28	8,6
Total PGN	205,96	224,68	100	100	18,72	9,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Se presentaron variaciones positivas en todos los rubros de los ingresos corrientes: impuestos directos (\$12,82 billones), impuestos indirectos (\$7,68 billones) e ingresos no tributarios (\$4,29 billones). Se destacó la caída de los otros ingresos en \$9,21 billones, debido a la disminución de los recaudos de los Fondos Especiales por efecto de la salida del fondo CREE con la más reciente reforma tributaria.

2.1.1 Ingresos corrientes de la Nación

El análisis de la ejecución de los ingresos corrientes durante 2017 considera el impacto de la reforma tributaria aprobada en diciembre (Ley 1819 de 2016), la cual fue denominada por el Gobierno Nacional como estructural para el sistema tributario colombiano. Se intentaban solucionar diversos problemas: insuficiencia del recaudo, falta de progresividad, complejidad del sistema y dificultades en su administración. Al tiempo se buscaba fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Las principales modificaciones a los impuestos nacionales fueron:

- i)* Se reestructuró el impuesto sobre la renta para personas naturales: se implantó una nueva clasificación de los ingresos, se eliminó el IMAN y el IMAS, se limitaron las exenciones y las deducciones al 40% y se crearon tarifas diferenciales sobre los dividendos;
- ii)* Se creó un monotributo voluntario como un régimen simplificado de pago del impuesto de renta para personas naturales dedicadas al comercio al por menor y a la peluquería;
- iii)* No se prorrogó el impuesto a la riqueza;
- iv)* Se derogó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE);
- v)* Se elevó la tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas para recoger las tarifas del CREE y la sobretasa del CREE, así para 2017 la tarifa se estableció en 34% más una sobretasa de 6%;
- vi)* Se elevó la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) a 19%, como el mayor logró para obtener mayores recursos fiscales;
- vii)* Se redujeron las tarifas del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM;
- viii)* Se dio continuidad al gravamen a los movimientos financieros, y
- ix)* Se creó un impuesto sobre las emisiones de carbono de todos los combustibles fósiles.

En los ingresos corrientes las modificaciones presupuestales reajustaron los distintos tributos e incorporaron el mayor recaudo esperado por la reforma. Con esto, el recaudo tributario estimado pasó de \$118,57 billones a \$124,45 billones (Cuadro 2-3), es decir con un mayor ingreso por impuestos de \$5,87 billones. Se adicionaron por impuestos directos \$2,28 billones y por impuestos indirectos \$3,60 billones. En los impuestos directos el impuesto de renta aumentó \$8,38 billones, que compensarían el impacto negativo en el recaudo valorado en \$6,80 billones que produciría la derogatoria del CREE.

Respecto a los impuestos indirectos, las modificaciones en la tasa del IVA y el impuesto al consumo generarían mayores ingresos por \$5,90 billones y \$0,26 billones respectivamente, mientras que por el nuevo impuesto al carbono se reportaría un recaudo de \$0,69 billones. Estos aumentos se contrarrestaron con la caída de \$2,47 billones en los ingresos por el impuesto nacional al consumo de gasolina y ACPM.

Cuadro 2-3

Ingresos tributarios aforados 2017
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Aforo definitivo	Modificaciones
Ingresos tributarios	118,57	124,45	5,87
Directos	53,58	55,85	2,28
Renta	44,67	53,04	8,38
Riqueza	2,11	2,81	0,70
CREE	6,80	0,00	-6,80
Indirectos	65,00	68,60	3,60
Aduanas y recargos	4,77	4,17	-0,61
Turismo	0,14	0,14	0,00
Nacional al consumo	2,05	2,31	0,26
Nacional a la gasolina y acpm	3,44	0,96	-2,47
Carbono	0,00	0,69	0,69
IVA	46,53	52,43	5,90
Timbre	0,36	0,36	0,00
G.M.F.	7,69	7,50	-0,19

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El recaudo en efectivo fue de \$127,04 billones, en papeles (TIDIS) de \$9,14 billones y se presentaron devoluciones en efectivo por \$0,53 billones. Como resultado, en total se obtuvo un recaudo neto de \$135,66 billones (Cuadro 2-1). Aunque el SIIF no presentó devoluciones en papeles, la DIAN informó que en 2017 estas fueron del orden de \$8,26 billones.

Los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$126,52 billones, de los cuales \$121,96 billones corresponden a ingresos tributarios y \$4,56 billones a ingresos no tributarios (Cuadro 2-4). Los impuestos directos recaudados fueron superiores en \$0,64 billones al monto del aforo definitivo gracias al impuesto a la riqueza. Por el contrario, el recaudo de impuestos indirectos quedó \$3,13 billones por debajo de la meta presupuestal.

Cuadro 2-4

Ejecución ingresos corrientes de la Nación 2017

Billones de pesos

Concepto	Aforo vigente (1)	Efectivo		Neto (2)	Diferencia (2) - (1)	Participación %
		Recaudo	Devoluciones			
Ingresos corrientes de la Nación	125,14	127,04	0,53	126,52	1,37	100,00
Tributarios	124,45	122,48	0,52	121,96	-2,49	96,40
Directos	55,85	56,63	0,14	56,49	0,64	44,65
Renta	53,04	52,80	0,14	52,66	-0,38	41,62
Cuotas	-	14,41	0,14	14,28	14,28	11,29
Retenciones	-	38,39	0,01	38,38	38,38	30,34
Seguridad democrática	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Patrimonio	-	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02
Sobretasa impuesto al patrimonio	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Riqueza	2,81	3,81	0,00	3,81	0,99	3,01
Indirectos	68,60	65,85	0,38	65,47	-3,13	51,75
Aduanas y recargos	4,17	19,30	0,00	19,30	15,13	15,25
Turismo	0,14	0,12	-	0,12	-0,02	0,10
Nacional al consumo	2,31	1,95	0,00	1,95	-0,36	1,54
Nacional a la gasolina y acpm	0,96	1,35	-	1,35	0,39	1,07
Carbono	0,69	0,47	-	0,47	-0,21	0,38
IVA	52,43	35,54	0,38	35,16	-17,26	27,79
Interno	-	30,34	0,38	29,96	29,96	23,68
Retención	-	5,20	-	5,20	5,20	4,11
Timbre	0,36	0,33	-	0,33	-0,03	0,26
Oro y platino	0,04	0,03	-	0,03	-0,01	0,02
GMF	7,50	6,75	0,00	6,75	-0,75	5,33
No Tributarios	0,69	4,56	0,00	4,56	3,86	3,60

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

La dinámica de la ejecución de los ingresos tributarios reflejó las medidas adoptadas en la reforma tributaria de 2017. Los ingresos tributarios directos alcanzaron \$56,49 billones, de los cuales \$52,66 correspondieron al recaudo del impuesto de renta. Por impuestos indirectos se recaudaron \$65,47 billones, donde los rubros

que más aportaron fueron el impuesto al valor agregado con \$35,16 billones, el impuesto sobre aduanas con \$19,30 billones y el impuesto sobre las transacciones financieras con \$6,75 billones.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 estableció una meta de recaudo tributario de \$130,42 billones⁶. Los ingresos netos presentados en el Cuadro 2-4 incluyen \$4,85 billones correspondientes al CREE (que aparecen presupuestalmente dentro de los fondos especiales). El recaudo total fue de \$126,81 billones, equivalente a 97,2% de la meta fijada por el Gobierno Nacional. El desfase en el recaudo respondió al impacto negativo de la reforma tributaria sobre la dinámica de la actividad económica. En especial, se puede resaltar el efecto negativo que la elevación de la tarifa del IVA tuvo sobre el consumo privado⁷.

Respecto a los ingresos no tributarios se recaudaron \$4,56 billones frente a un aforo de \$0,69 billones. En agosto de 2017 la Nación recibió los recursos por el laudo arbitral contra Claro y Coltel por la reversión de activos de telefonía móvil. Claro pagó USD 600,18 millones y \$1,3 billones para un total de \$3,1 billones. Por su parte, Telefónica pagó USD 379,80 millones. En total, se recibieron \$4,27 billones por este concepto. El Gobierno mantuvo los recursos recibidos en dólares (USD 979,98 millones) en el exterior y anunció que se utilizarían como prefinanciamiento del PGN de 2018.

2.1.2 Recursos de capital

En el aforo inicial para 2017 el Gobierno Nacional estimó entradas por recursos de capital de \$70,06 billones (Cuadro 2-5), aunque con las modificaciones realizadas el aforo definitivo alcanzó los \$73,75 billones, las cuales consistieron en:

- i) El aumento de \$0,95 billones en los ingresos estimados por excedentes financieros y de \$0,87 billones en rendimientos financieros;
- ii) El aumento del cupo de emisión de TES B de largo plazo por \$8,00 billones; y
- iii) La reducción de los otros recursos de capital por \$6,24 billones.

6. Esta meta excluía los recaudos en papeles y las devoluciones en efectivo, por lo cual es comparable con los datos del Cuadro 2-4.

7. Evidencias sobre el impacto negativo del incremento de la tarifa del IVA sobre el consumo de hogares se encuentran en Radziunas, Juan Pablo, “Cómo termina la economía en 2017 y perspectivas para 2018”, en Economía Colombiana No. 351, enero-marzo 2018.

En la vigencia se recaudaron efectivamente \$56,38 billones y se dejaron de recaudar \$17,36 billones, equivalentes al 23,5% del aforo definitivo. Los ingresos por nuevo endeudamiento representaron el 92,98% de la ejecución de los recursos de capital. Por deuda externa se recibieron \$15,10 billones y por deuda interna \$37,32 billones.

Si se compara con 2016, cuando el recaudo neto ascendió a \$54,51 billones, los ingresos de capital aumentaron \$1,88 billones. Este incremento se debió a los mayores ingresos por excedentes financieros (\$0,92 billones), recursos de crédito externo (\$0,67 billones) y recursos de crédito interno (\$0,71 billones).

Cuadro 2-5

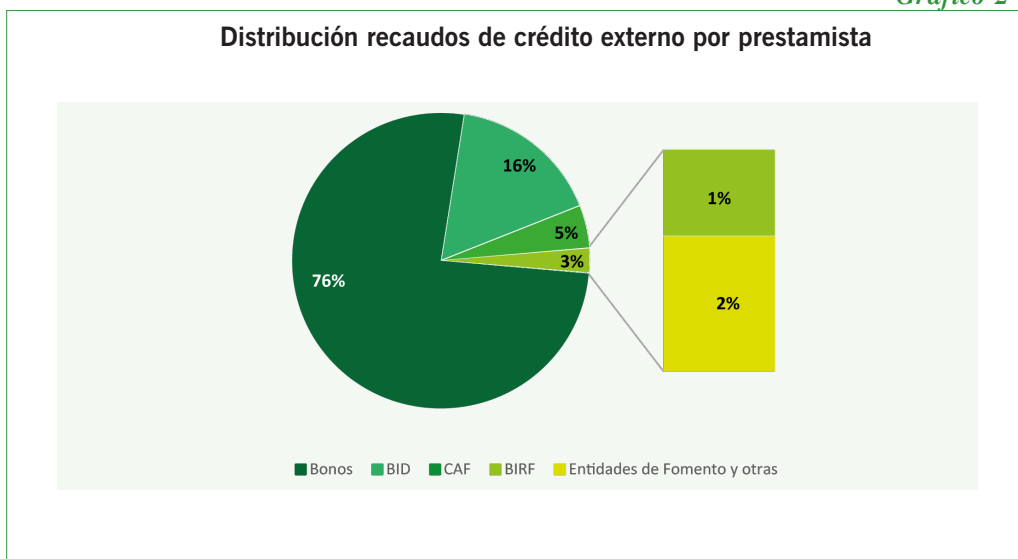
Ejecución recursos de capital 2016 -2017
 Billones de pesos

Concepto	2016 Recaudo neto	2017				
		Aforo inicial 1	Aforo vigente 2	Variación aforos (2-1)	Recaudo neto 3	Variación (3-2)
Recursos de capital	54,51	70,06	73,75	3,69	56,38	-17,36
Enajenación de activos	0,01	0,65	0,65	0,00	0,01	-0,64
Excedentes financieros	1,54	1,10	2,05	0,96	2,46	0,40
Rendimientos financieros	0,49	0,85	1,72	0,87	0,44	-1,28
Recursos de crédito externo	14,43	18,20	18,22	0,02	15,10	-3,11
Recursos de crédito interno	36,61	33,44	41,44	8,00	37,32	-4,12
Otros recursos de capital	0,12	15,18	8,94	-6,24	0,18	-8,76
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,89	0,45	0,53	0,08	0,56	0,03
Recuperación de cartera	0,41	0,20	0,20	0,00	0,30	0,10

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El aforo definitivo de recursos del crédito externo llegó a \$18,22 billones, de los cuales se recaudaron \$15,10 billones. Se pudieron reprogramar con las multilaterales los desembolsos inicialmente pactados, gracias a que el Gobierno Nacional pudo contar con los recursos extraordinarios en dólares, provenientes del laudo arbitral antes mencionado. Respecto a los recaudos éstos provienen mayoritariamente de la colocación de bonos en los mercados de capitales externos y de operaciones con multilaterales (Gráfico 2-1). Cabe resaltar que dentro de las operaciones por USD 3.400,00 millones de colocación de bonos globales, USD 900,00 millones corresponden a un pre financiamiento del presupuesto de 2018.

Gráfico 2-1



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda estableció mediante el Decreto 2067 de 2016 el cupo de TES B de largo plazo para la vigencia 2017 en \$33,44 billones. Este monto correspondió con el aforo inicial del PGN 2017. Con el Decreto 1640 de 2017 se amplió el cupo de emisión de TES B en \$8,00 billones, con lo cual el aforo ascendió a \$41,44 billones. Los ingresos por recursos de crédito interno fueron \$37,32 billones, por tanto, quedaron \$4,12 billones del aforo por recaudar⁸. Cabe anotar que dentro del monto del recaudo no se incluyen \$10,40 billones de emisiones de TES B de corto plazo ni \$2,86 billones de las operaciones de canje de deuda pública realizadas en la vigencia.

Finalmente, durante la vigencia se recibieron por excedentes financieros \$2,46 billones. Este rubro presentó un incremento de 59,6% respecto a 2016, debido al giro en 2017 de los dividendos de Ecopetrol (\$0,84 billones) y las utilidades del Banco de la República (\$0,41 billones), mientras que en el año anterior no se percibieron estos ingresos. En los demás rubros de los recursos de capital se destacaron los recaudos por reintegros y otros recursos no apropiados (\$0,56 billones), rendimientos financieros (\$0,44 billones) y recuperación de cartera (\$0,30 billones). Todos estos disminuyeron con respecto a 2016.

⁸. Dentro del aforo no ejecutado se incluyen un billón de pesos de TES B denominados en UVR a 30 años, operación que se aplazó para 2018.

2.1.3 Otros ingresos

El rubro otros ingresos comprende las rentas parafiscales y los Fondos Especiales. Inicialmente se aforaron \$20,64 billones por Otros Ingresos. El aforo definitivo presentó una caída de \$4,83 billones, al alcanzar \$15,81 billones. Esta disminución respondió a la derogación del CREE, cuyos ingresos presupuestalmente se registraban en un fondo especial. La sustitución de ingresos de este fondo por ingresos provenientes del impuesto de renta y complementarios quedó autorizada por el artículo 5° de la Ley 1837 de 2017. Respecto a la ejecución por otros ingresos se recaudaron \$16,22 billones, de los cuales \$1,75 billones fueron de rentas parafiscales y \$14,53 billones de Fondos Especiales (Cuadro 2-6). De estos últimos cabe distinguir que \$14,47 billones fueron recaudados en efectivo y el resto (\$0,06 billones) en TIDIS.

Cuadro 2-6

Ejecución otros ingresos Billones de pesos

Concepto	Aforo definitivo	Aforo vigente	Recaudo neto
Rentas parafiscales	1,66	1,66	1,75
Fondos de Prestaciones Sociales del Magisterio	1,64	1,64	1,73
Contribución espectáculos públicos	0,02	0,02	0,02
Fondos especiales	18,98	14,15	14,53
Otros ingresos	20,64	15,81	16,22

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Al discriminar la ejecución por fondo se observó que el Fondo Especial sobre la Renta para la Equidad (CREE) tuvo el mayor recaudo en efectivo con \$4,85 billones. Estos recursos llegaron, en su gran mayoría, durante el primer semestre del año. Desde el punto de vista fiscal estos recursos se clasifican como un impuesto directo. Los otros fondos que siguen en recaudo son: Fonpet Magisterio (\$1,80 billones), Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud (\$0,90 billones) y Fondo de Solidaridad Pensional (\$0,89 billones) (Cuadro 2-7).

Cuadro 2-7

Ejecución Fondos Especiales

Billones de pesos

Descripción	Aforo vigente	Recaudo en efectivo acumulado neto	Diferencia
Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)	3,22	4,85	1,63
Fondo FONPET Magisterio	1,54	1,80	0,26
Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud	1,56	0,90	-0,65
Fondo de Solidaridad Pensional	1,43	0,89	-0,54
Fondo de Salud Policía Nacional	0,79	0,85	0,06
Fondo de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	0,78	0,78	0,00
Fondo Salud Fuerzas Militares	0,83	0,78	-0,05
Financiación Sector Justicia	0,73	0,40	-0,33
Fondos internos Ministerio de Defensa	0,34	0,35	0,02
Escuelas industriales e institutos técnicos	0,46	0,30	-0,16
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	0,31	0,30	-0,01
Fondo de Sobretasa al ACPM	0,32	0,27	-0,05
Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	0,00	0,21	0,21
Fondos internos Policía Nacional	0,18	0,20	0,01
Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia	0,15	0,19	0,04
Fondo Solidaridad para Subsidios y Redistribución Ingresos	0,01	0,15	0,14
Fondo Apoyo Financiero Zona Rurales Interconectadas (FAER)	0,14	0,14	-0,01
Otros fondos especiales	1,37	1,11	-0,26
Total	14,15	14,47	0,32

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.1.4 Ingresos Establecimientos Públicos

Para la vigencia 2017 los ingresos de los establecimientos públicos se aforaron en \$14,62 billones. El recaudo efectivo llegó a \$16,07 billones, superior en \$1,27 billones al recaudo de 2016. Por ingresos corrientes se recibieron \$8,45 billones, destacándose los recaudos por tasas, multas y contribuciones (\$4,59 billones), venta de bienes y servicios (\$1,43 billones) y operaciones comerciales (\$0,67 billones). Por recursos de capital se recaudaron \$4,28 billones, de los cuales \$3,42 billones correspondieron a excedentes financieros y \$0,42 billones a rendimientos

financieros. Finalmente, las contribuciones parafiscales aumentaron \$0,22 billones frente a 2016 y llegaron a \$3,34 billones (Cuadro 2-8).

Cuadro 2-8

Ingresos Establecimientos Públicos por categoría
Billones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto	Aforo inicial	Aforo vigente	Recaudo efectivo neto	Mayor recaudo
	2016			2017	
Ingresos corrientes	8,29	7,92	8,21	8,45	0,23
No tributarios	8,21	7,83	8,12	8,36	0,24
Tasas, multas y contribuciones	4,71	2,49	2,65	4,59	1,94
Venta de bienes y servicios	1,38	1,56	1,55	1,43	-0,12
Operaciones comerciales	0,54	0,58	0,75	0,67	-0,08
Fondos especiales	0,39	0,61	0,57	0,50	-0,07
Aportes de afiliados	0,34	0,34	0,34	0,39	0,05
Otros ingresos	0,84	2,25	2,27	0,77	-1,50
Otros ingresos corrientes	0,08	0,09	0,09	0,09	0,00
Recursos de capital	3,38	3,35	3,27	4,28	1,00
Rendimientos financieros	0,90	0,28	0,28	0,42	0,14
Recursos del balance	2,48	3,03	2,98	3,74	0,76
Venta de activos	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
Excedentes financieros	2,36	2,96	2,91	3,42	0,51
Recuperación de cartera	0,03	0,05	0,05	0,14	0,09
Otros recursos del balance	0,08	0,02	0,02	0,16	0,14
Donaciones	0,00	0,04	0,01	0,12	0,10
Contribuciones parafiscales	3,12	3,15	3,13	3,34	0,21
Total Establecimiento Públicos	14,79	14,42	14,62	16,07	1,45

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Los establecimientos públicos con mayores recaudos fueron: ICBF con \$3,05 billones, SENA con \$1,85 billones, Agencia Nacional de Hidrocarburos con \$1,42 billones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil con \$1,21 billones y FONTIC con \$1,01 billones (Cuadro 2-9). Respecto a las dos primeras los ingresos por contribuciones parafiscales ascendieron a \$2,20 billones para el ICBF y a \$0,99 billones para el SENA.

Cuadro 2-9

Ingresos Establecimientos Públicos 2017
Billones de pesos y porcentaje

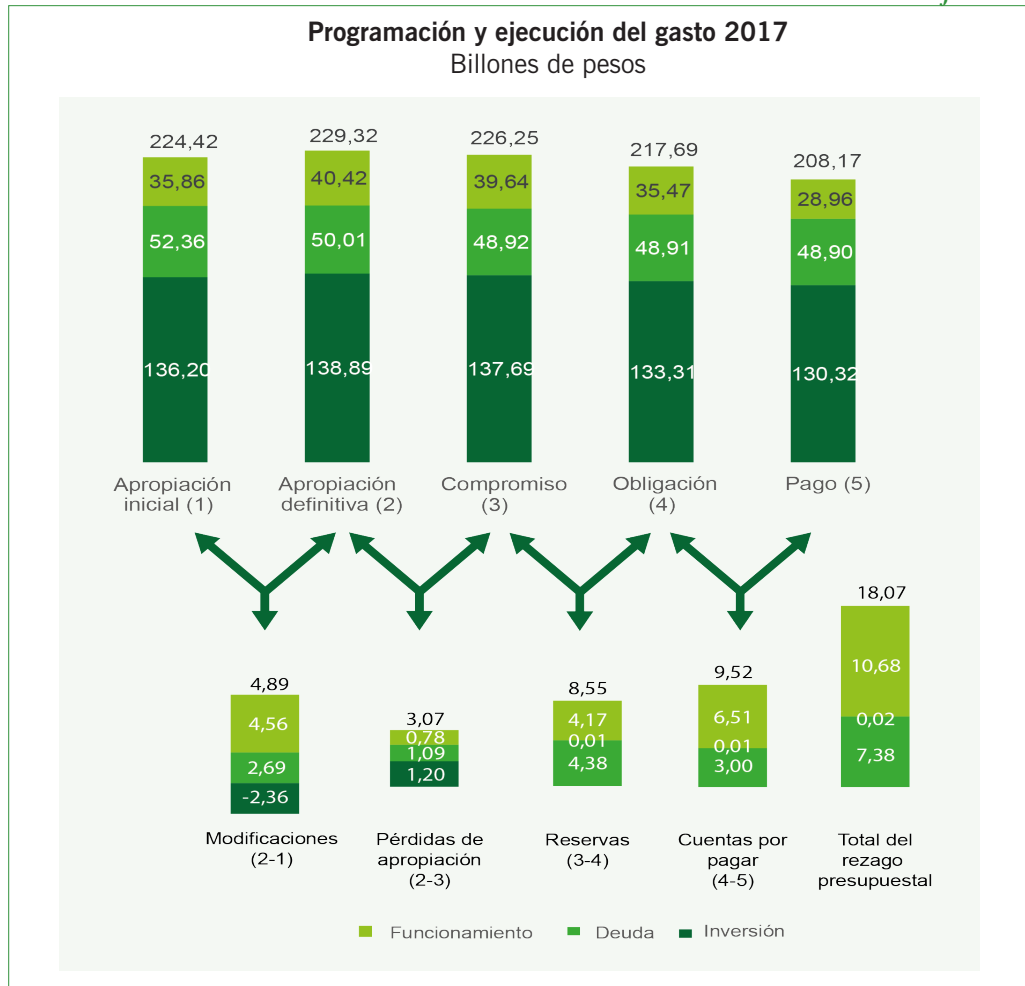
Establecimientos Públicos	Aforo vigente	Recaudo en efectivo neto	Participación (%)
	Billones de pesos		
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2,88	3,05	19,0
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,79	1,85	11,5
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	0,60	1,42	8,9
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1,25	1,21	7,5
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,99	1,01	6,3
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	0,84	0,82	5,1
Superintendencia de Notariado y Registro	0,85	0,79	4,9
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	0,82	0,74	4,6
Departamento Función Pública - Gestión General	0,28	0,38	2,4
Hospital Militar	0,35	0,37	2,3
Fonpolicía - Gestión General	0,37	0,37	2,3
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	0,28	0,34	2,1
Superintendencia de Industria y Comercio	0,16	0,31	1,9
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	0,24	0,28	1,8
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,26	0,28	1,8
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	0,28	0,26	1,6
Agencia Nacional de Infraestructura	0,21	0,24	1,5
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	0,16	0,17	1,1
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,16	0,17	1,1
Superintendencia Financiera de Colombia	0,20	0,15	1,0
Superintendencia de Sociedades	0,13	0,13	0,8
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,12	0,13	0,8
Superintendencia Nacional de Salud	0,11	0,11	0,7
Agencia Nacional de Seguridad Vial	0,12	0,11	0,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	0,11	0,10	0,6
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	0,11	0,09	0,6
Otros establecimientos (47 entidades)	0,97	1,16	7,2
Total	14,62	16,07	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.2 Ejecución del gasto 2017

La apropiación definitiva de gastos al cierre de la vigencia 2017 alcanzó \$229,32 billones (25,1% del PIB), de los cuales para funcionamiento se destinaron 60,6%, para inversión 17,6% y para el pago del servicio de la deuda 21,8%. La apropiación final se incrementó en 2,2% con respecto a la inicial, como producto de las modificaciones acumuladas efectuadas en el transcurso del año. Este monto presentó una ejecución de 94,9%⁹ (Gráfico 2-2).

Gráfico 2-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República

9. La ejecución presupuestal del gasto corresponde al porcentaje de las obligaciones frente a la apropiación definitiva .

Durante la vigencia se presentaron pérdidas de apropiación por \$3,07 billones, compromisos por \$226,25 billones, obligaciones por \$217,69 billones y pagos por \$208,17 billones. El 3,7% de la apropiación definitiva (\$8,55 billones) quedó constituido como reserva presupuestal para ejecutarse en la vigencia 2018 (Gráfico 2-2). La ejecución no reflejó necesariamente que se hayan recibido bienes y servicios por ese monto. Por ejemplo, los recursos que se giran a las fiduciarias o a terceros para su administración no necesariamente cumplen con ese principio.

Si bien la inversión concentró la mayor adición alcanzando como apropiación definitiva \$40,42 billones, al cierre de la vigencia se ejecutaron \$35,47 billones (cifra inferior a la ejecutada en 2016) y quedaron en reserva \$4,17 billones (Gráfico 2-2).

Para funcionamiento se adicionaron \$2,69 billones, especialmente en las transferencias para el aseguramiento en salud y para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Este gasto registró el mayor monto en pérdidas de apropiación (\$1,20 billones) y el mayor monto en reservas constituidas (\$4,38 billones) (Gráfico 2-2).

Por su parte, el servicio de la deuda se redujo por el menor valor en la tasa de cambio¹⁰, lo que incidió en el costo de la deuda externa y por las operaciones de manejo de la deuda que permitieron un recorte presupuestal de \$2,36 billones (\$1,67 externa y \$0,69 interna). Las operaciones de manejo realizadas en la vigencia fueron, en especial, los canjes y la redención anticipada de los títulos valores (TES B) para la deuda interna.

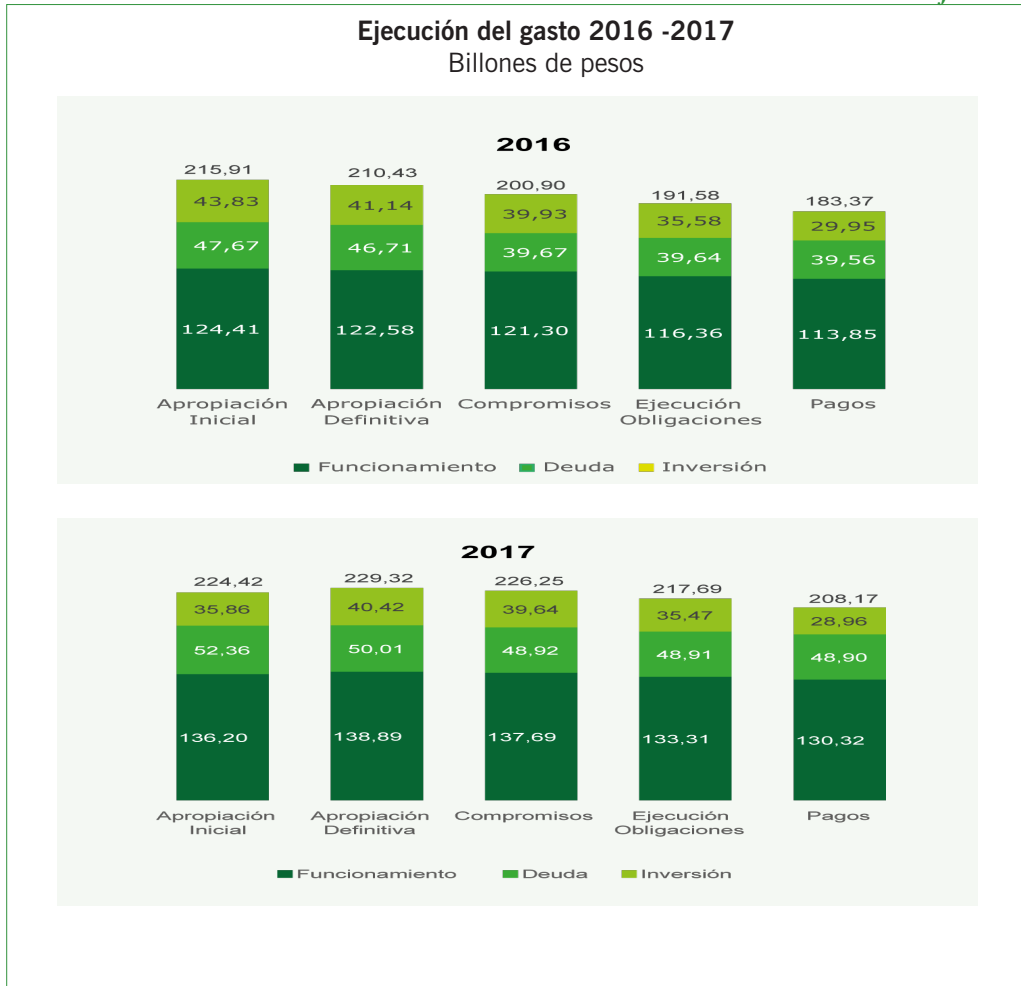
Por último, el rezago constituido ascendió a \$18,07 billones (52,7% cuentas por pagar y 47,3% reservas) siendo la inversión la que tuvo mayor participación (59,1%) (Gráfico 2-2).

La ejecución del presupuesto presentó diferencias frente a 2016. Las pérdidas de apropiación que para 2016 representaron el 4,5% de la apropiación definitiva y en 2017 se redujeron a 1,3%. En 2017 se gastaron más recursos que en 2016, reflejado en todos los momentos presupuestales, así en la ejecución las obligaciones fueron 13,7% superiores: \$217,69 de 2017 frente a \$191,58 billones de 2016 (Gráfico 2-3). El rezago presupuestal en 2017 representó el 7,9% y en 2016 el 8,3%¹¹ de la apropiación definitiva.

10. Estas operaciones se explican detalladamente en el Informe de la Situación de la Deuda Pública 2017.

11. En la vigencia 2016 dentro del proceso auditor a la ejecución del PGN y en especial en la constitución del rezago se determinó que existían incertidumbres materiales no generalizadas como efecto de la interferencia administrativa en el aplicativo SIIF para la constitución de cuentas por pagar. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2016, página 62. Para 2017 aconteció algo similar que se referencia en la sección de refrendación de la reserva.

Gráfico 2-3

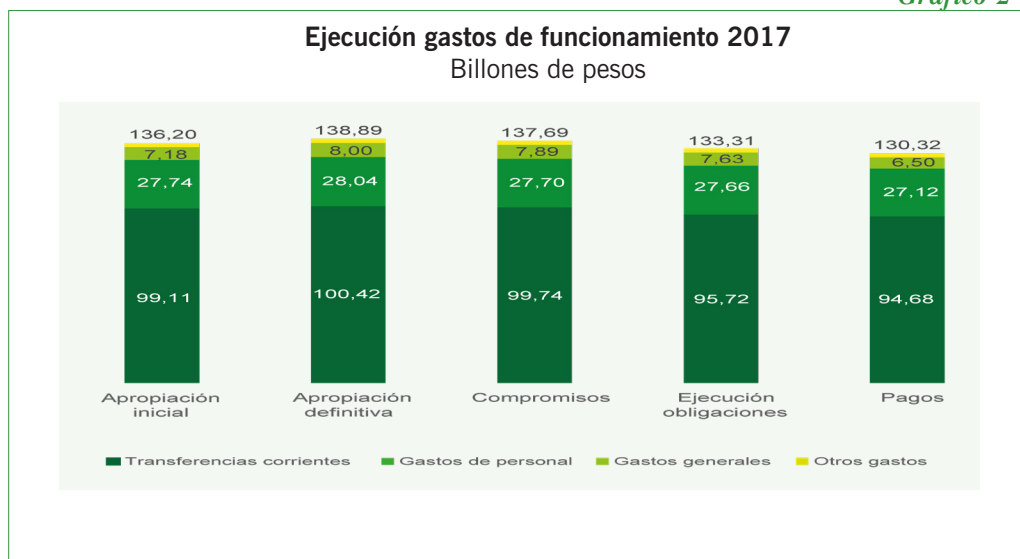


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República

2.2.1 Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento se apropiaron por \$138,89 billones (15,2% del PIB y 60,6% del PGN), con un incremento de \$2,69 billones frente a la apropiación inicial. Tuvo pérdidas de apropiación por \$1,20 billones y se comprometieron \$137,69 billones, con una ejecución de 96% (Gráfico 2-4). Se concentraron principalmente en las transferencias corrientes y en los gastos de personal. El rezago constituido ascendió a \$7,38 billones (59,4% reservas y 40,6% cuentas por pagar).

Gráfico 2-4



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.2.1.1 Gasto de personal

La apropiación definitiva para gastos por nómina (rubros de gastos de personal y transferencias) ascendió a \$51,64 billones, que representaron 5,7% del PIB y 22,5% del PGN. Estos cubrieron la nómina de 1.083.745 funcionarios vinculados a la administración pública: el 59,0% corresponden a la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración que se pagaron con recursos destinados a gastos de personal, y el 41,0% restante (38.273 docentes y administrativos de las universidades públicas; 349.410 cargos en educación y 45.917 en salud) se pagó con las transferencias corrientes.

El sector Defensa tiene el mayor número de cargos con el 45,8%, seguido por el SGP de educación con 33,3%. En cuanto a los per cápita anuales, los más bajos corresponden al sector Defensa y Policía (\$28,39 millones); el sector de Justicia y del Derecho (\$51,94 millones), docentes y administrativos de las universidades públicas (\$52,01 millones), el personal que se paga con el SGP Salud (\$50,55 millones) y educación (\$52,99 millones). En contraste, el Congreso de la República tuvo el per cápita más alto \$491,55 millones, cuando en 2016 fue de \$450,24 millones (Cuadro 2-10).

Cuadro 2-10

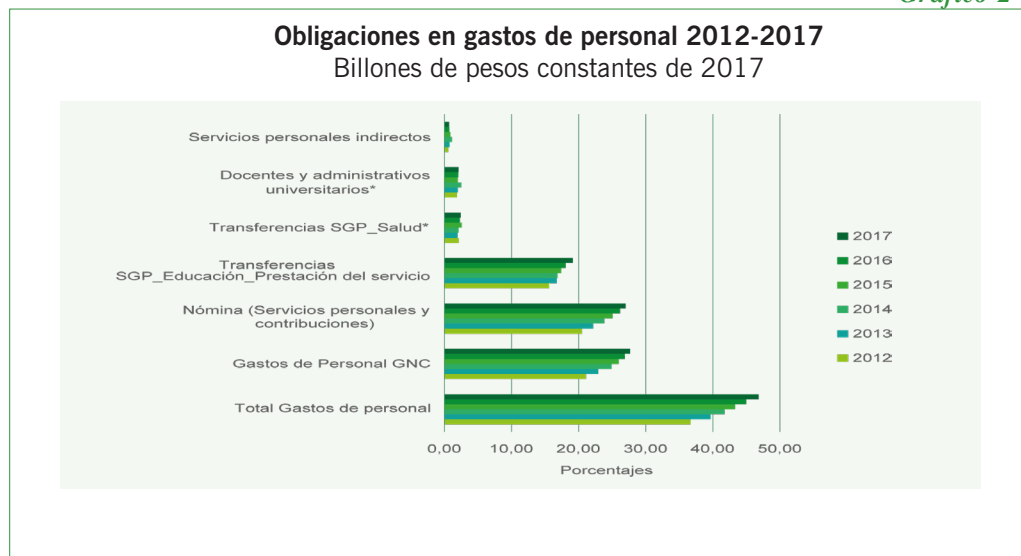
Costo de la nómina y distribución por sector económico 2017

Sector	2017			
	Apropiación definitiva (billones de pesos)	Número de cargos	Percápita anual (millones de pesos)	Distribución cargos 2017 (%)
Agropecuario	0,19	2.754	68,01	0,3
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,18	1.427	127,58	0,1
Ciencia y Tecnología	0,02	119	163,13	0,0
Comercio, Industria y Turismo	0,20	1.813	108,38	0,2
Comunicaciones	0,08	670	115,99	0,1
Congreso de la República	0,42	856	491,55	0,1
Cultura	0,04	620	70,37	0,1
Defensa y Policía	14,09	496.275	28,39	45,8
Deporte y Recreación	0,02	176	100,97	0,0
Educación	0,13	1.255	104,60	0,1
Empleo Público	0,06	510	115,64	0,0
Fiscalía	2,82	26.089	108,23	2,4
Hacienda	1,33	10.776	123,54	1,0
Inclusión Social y Reconciliación	0,52	7.049	73,17	0,7
Información estadística	0,13	2.169	60,15	0,2
Inteligencia	0,06	518	117,37	0,0
Interior	0,08	1.143	70,82	0,1
Justicia y del Derecho	0,93	17.999	51,94	1,7
Minas y Energía	0,15	1.359	112,82	0,1
Organismos de Control	1,13	10.085	111,94	0,9
Planeación	0,11	652	171,88	0,1
Presidencia de la República	0,19	1.488	124,40	0,1
Rama Judicial	3,23	30.350	106,34	2,8
Registraduría	0,45	3.768	119,06	0,3
Relaciones Exteriores	0,46	2.959	155,27	0,3
Salud y Protección Social	0,34	4.406	77,25	0,4
Trabajo	0,18	2.492	73,23	0,2
Transporte	0,46	5.100	89,57	0,5
Vivienda, Ciudad y Territorio	0,04	399	109,02	0,0
SGP Educación	19,12	360.880	52,99	33,3
SGP Salud*	2,39	47.403	50,55	4,4
Docentes y Administrativos Universitarios*	2,09	40.186	52,01	3,7
Total	51,64	1.083.745	47,65	100,0

Fuente: Mensaje presidencial 2016-2017, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

En cuanto a la ejecución por obligaciones, en gastos de personal (valores reales de 2017), han crecido el 27,7% desde 2012, particularmente el valor de la nómina del GNC (31,3%); por su parte el número de cargos creció en 7,1%. Comparado con 2016, estos gastos crecieron en 2,9%, mientras que la nómina lo hizo en 0,5% (Gráfico 2-5 y Cuadro 2-11).

Gráfico 2-5



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República e información de cargos del anexo del Mensaje Presidencial PGN 2012- 2017 y bases SIIF.

Cuadro 2-11

**Cargos en gastos de personal y transferencias corrientes
PGN 2012-2017**

Cargos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2016 (%)	Variación 2017-2012 (%)
Total cargos	1.012.167	1.056.654	1.087.877	1.087.230	1.078.739	1.084.255	0,5	7,1
Gobierno Nacional Central	599.635	626.913	645.160	649.491	645.139	635.786	-1,4	6,0
Sistema General de Participaciones (SGP) - Educación	332.393	346.871	349.942	353.235	349.410	360.880	3,3	8,6
Sistema General de Participaciones (SGP) - Salud	52.060	45.712	46.966	47.354	45.917	47.403	3,2	-8,9
Docentes y administrativos universitarios	28.079	37.158	45.809	37.150	38.273	40.186	5,0	43,1

Fuente: Mensaje Presidencial 2012-2017.

A continuación se presenta un análisis relacionado con la distribución y composición de los gastos de personal, con base en la información de “personal y costo” que reportan a la CGR las entidades ejecutoras del PGN. Se aprecia que, por cargos, la mayor concentración en las entidades del PGN e encuentra en el nivel asistencial con el 58,7%, seguido por el nivel profesional con el 20%, siendo este último el que recibió más recursos con el 37,2% (Cuadro 2-12).

Cuadro 2-12

Costo laboral per cápita anual por niveles y cargos provistos PGN 2017

Nivel	Cargos provistos	Percápita anual pesos	Cargos provistos	Costo laboral
			Distribución (%)	(%)
Directivo	3.725	202.361.428	1,1	6,0
Asesor	10.157	98.238.685	3,0	8,0
Ejecutivo	2.139	96.466.481	0,6	1,6
Profesional	68.069	68.307.974	20,0	37,2
Técnico	56.599	42.963.011	16,6	19,4
Asistencial	200.392	17.312.935	58,7	27,7
Instructor SENA	49	26.630.214	0,0	0,0
Total	341.130	36.672.078	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República - Informe de personal y costo 2017. Nota: 118 entidades del Presupuesto General de la Nación rindieron información.

Por tipo de vinculación, los de “otro tipo de vinculación”¹², exceptuando el nivel ejecutivo, obtuvieron una asignación básica per cápita superior a los de carrera administrativa. Por el concepto de primas, son menores las de “otro tipo de vinculación” respecto a las asignadas a los empleos de carrera administrativa; sin embargo, se apreció que el ingreso se niveló a favor de estos últimos con la inclusión de los “otros”¹³ costos laborales (Cuadro 2-13).

12. Contrato laboral, de período, libre nombramiento, planta temporal, trabajados oficial.

13. Gastos de representación, auxilios de alimentación y transporte, bonificaciones, cesantías e intereses de cesantías.

Cuadro 2-13

Costo per cápita anual por niveles y tipo de vinculación PGN 2017

Nivel	Número de cargos		Costo de nómina (millones de pesos per cápita)					
	Carrera administrativa	Otros tipos de vinculación	Asignación básica		Primas		Otros	
			Carrera administrativa	Otros tipos de vinculación	Carrera administrativa	Otros tipos de vinculación	Carrera administrativa	Otros tipos de vinculación
Directivo	1.076	2.649	57,9	74,6	83,7	72,7	18,6	72,2
Asesor	6.842	3.315	29,0	56,9	47,3	34,3	13,0	25,5
Ejecutivo	2.097	42	32,3	24,4	56,5	20,4	8,5	8,2
Profesional	62.712	5.357	35,0	39,0	28,3	20,2	5,3	5,6
Técnico	53.830	2.769	16,4	19,7	23,3	10,4	3,6	4,2
Asistencial	189.374	11.018	8,8	10,2	6,8	11,9	1,3	3,2
Instructor SENA		49	-	20,1	-	3,7	-	2,9
Total	315.931	25.199	16,07	30,33	15,34	22,83	2,83	14,01

Fuente: Contraloría General de la República - Informe de personal y costo 2017. Nota: 118 entidades del Presupuesto General de la Nación rindieron información.

Los conceptos que contribuyen en más del 60% al costo laboral para los niveles directivo, asesor y ejecutivo son las primas y los otros costos (Cuadro 2-14).

Cuadro 2-14

Distribución porcentual del costo laboral por niveles y conceptos PGN 2017
Porcentajes

Nivel	Asignación básica	Primas	Otros	Total
Directivo	34,5	37,5	28,0	100
Asesor	38,8	43,8	17,4	100
Ejecutivo	33,3	57,9	8,8	100
Profesional	51,8	40,4	7,8	100
Técnico	38,6	52,9	8,5	100
Asistencial	51,3	40,8	7,9	100
Instructor SENA	75,4	13,7	10,8	100
Total	46,7	43,3	10,0	100

Fuente: Contraloría General de la República - Informe de Personal y Costo 2017. Nota: 118 entidades del Presupuesto General de la Nación rindieron información.

2.2.1.2 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

Para el SGP se apropiaron \$36,47 billones en 2017, con ejecución del 100%, pues correspondió a las transferencias que realizó el Ministerio de Hacienda a los departamentos y municipios. Este gasto representó el 4,0% del PIB, 15,8% del PGN y 25,9% de los gastos de funcionamiento, perdiendo participación respecto a 2016 cuando fue de 27,1% (Cuadro 2-15).

Cuadro 2-15

Distribución de los recursos del SGP 2017

Partida	Apropiación definitiva (billones de pesos)	Distribución	
		Apropiación definitiva (%)	Por Ley* (%)
Educación	20,83	57,1	56,2
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,37	1,8	
Calidad	1,34	6,4	
Prestación del servicio	19,12	91,8	
Salud	8,44	23,1	23,5
Prestación del servicio	0,77	9,1	
Salud pública	0,85	10,1	
Subsidiado	6,82	80,8	
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,00	0,0	
Propósito general (sin incluir FONPET, primera infancia)	3,94	10,8	11,1
Agua potable	1,88	5,2	5,2
Asignaciones especiales	1,37	3,8	4,0
Fonpet	0,82	59,7	
Resguardos indígenas	0,19	13,7	
Alimentación escolar	0,18	13,2	
Ribera río Magdalena	0,03	2,1	
Primera infancia	0,15	11,2	
Total	36,47	100,0	100,0

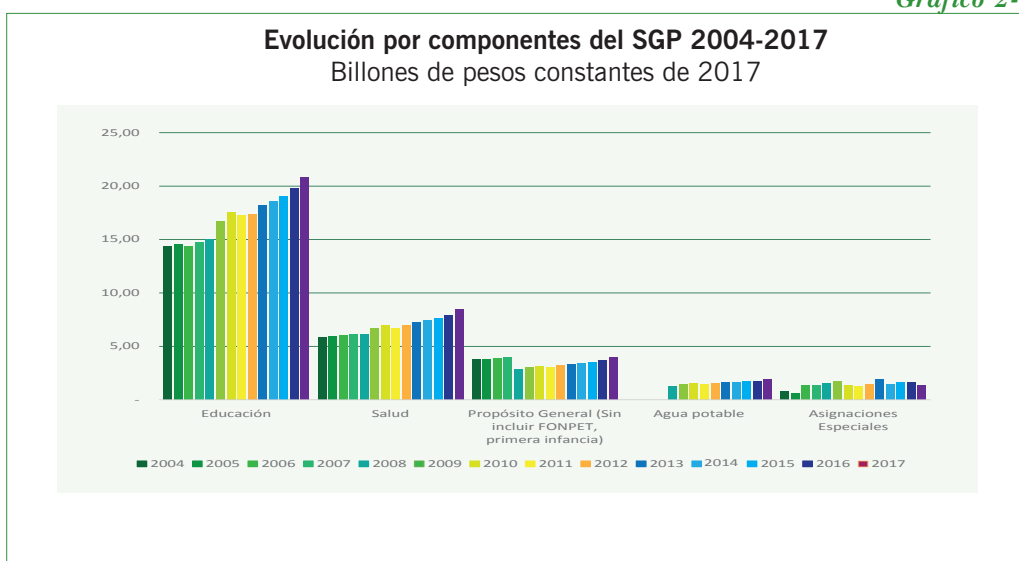
* En la vigencia 2017 los aportes patronales en salud quedaron incluidos en la prestación del servicio.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II, Departamento Nacional de Planeación (DNP), con base en documentos de Distribución de los recursos del SGP-14-2017 y SGP_15_2017, cálculos Contraloría General de la República.

En la ejecución, el SGP para educación ganó casi un punto porcentual en la distribución, mientras que las asignaciones especiales perdieron 0,7 puntos porcentuales¹⁴.

Los recursos para el SGP crecieron 47,7% desde 2004, en mayor medida para el régimen subsidiado (142,7%), calidad educativa (105%), asignaciones especiales (77,2%) y FONPET (63,1%) que recibe recursos por parte de las partidas para asignaciones especiales y propósito general. El menor crecimiento se registra en los recursos para Propósito General (4%). Por su parte, disminuyeron las partidas para prestaciones sociales y aportes patronales para educación y salud en 64,4% y 34,2%, respectivamente (Gráfico 2-6).

Gráfico 2-6



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

A pesar de ese crecimiento, la CGR evidenció para 2016 y 2017¹⁵ que parte de estos recursos no llegan a la población más pobre y, es menor el per cápita del SGP que reciben los municipios más pobres, requiriéndose el rediseño del Sistema para que cumpla con sus objetivos ello se amplía en el capítulo cinco del presente informe.

14. El 4% por Ley, no incluye los recursos para primera infancia estos quedan incluidos en la partida de SGP de propósito general.

15. CGR, Informe de la CGPT 2016; “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones (SGP) Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación”.

Producto del proceso auditor de 2018 se encontraron hallazgos fiscales de la vigencia 2017 por \$3.051 millones en 19 entes territoriales de los 33 auditados que recibieron recursos del SGP¹⁶; las entidades territoriales con el porcentaje de hallazgos más altos fueron Departamento de Sucre (15,2%), el municipio de Valle del Guamuez (14,3%) y el Departamento de Antioquia (13,2%). Por componente los mayores hallazgos fiscales se concentraron en Salud, Propósito General y Educación (Cuadro 2-16).

Cuadro 2-16

Hallazgos fiscales vigencia 2017 por componente del SGP

Componente de SGP	Hallazgo fiscal (Millones de pesos)	Participación
Educación	382,2	12,5
Salud	1.530,40	50,1
Agua Potable y Saneamiento Básico	159,5	5,2
Alimentación Escolar	258,8	8,5
Propósito General	384	12,6
Primera Infancia	284,4	9,3
Resguardos indígenas	52,7	1,7
Total	3.052	100

Fuente: Contraloría General de la República _ Consolidado de Hallazgos Fiscales al SGP, de la vigencia 2016 realizadas en 2017 realizadas en el primer semestre del 2018.

2.2.1.3 Transferencias para pensiones

Para asumir las responsabilidades en materia de pensiones, en 2017 se apropiaron \$35,64 billones, que representaron el 5,3% del PIB, el 15,3% del PGN y el 25,3% de gastos de funcionamiento (en 2016 representó el 27,2%), del cual el 1,3% cubrió los gastos de personal, el 0,3% los gastos generales, el 0,4% para pago de sentencias y conciliaciones y el 98% las obligaciones pensionales

Con una ejecución del 90,5%, la menor participación se presentó en el Régimen de Prima Media (RPM) con el 78,8%. Allí se constituyeron reservas por \$3,26 billones, particularmente para las mesadas pensionales del RPM_Colpensiones (\$2,34 billones) (Cuadro 2-17).

16. CGR_ Contraloría Delegada del Sector Social, Dirección de Vigilancia Fiscal.

Cuadro 2-17

Ejecución del gasto en pensiones 2017

Billones de pesos

Rubro	2016	2017		Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas
	Apropiación definitiva	Apropiación inicial	Apropiación definitiva				
Colpensiones (Régimen de Prima Media [RPM])	10,42	11,79	11,05	11,05	8,71	8,71	2,34
Fopep	8,83	9,82	9,56	9,56	9,47	9,47	0,09
Fuerzas Armadas y Policía	6,46	7,03	7,21	7,20	7,19	7,14	0,01
Fomag	2,00	2,21	2,56	2,56	2,56	2,56	0,00
Fonpet	1,04	1,05	0,82	0,82	0,10	0,10	0,72
Otros gastos*	2,71	3,75	3,74	3,70	3,59	3,55	0,11
Total	31,45	35,64	34,94	34,89	31,63	31,54	3,26

* Cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, pasivos pensionales universidades, UGPP, cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, etc.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El mayor incremento en población beneficiada fue en las FF.AA. y de policía y en monto de presupuesto en el Magisterio, el per cápita anual más alto lo tiene el Fondo del Congreso con \$108,34 millones y el más bajo Colpensiones con \$8,61 millones (Cuadro 2-18).

Cuadro 2-18

Presupuesto definitivo para obligaciones pensionales y población beneficiada de las principales entidades 2016 – 2017

Entidad	Población beneficiada (pensionados)		Variación (%)	Presupuesto (Billones de pesos)		Variación (%)	Monto per cápita anual (Millones)	Distribución (%)	
	2016	2017		2016	2017			Población	Presupuesto
Colpensiones	1.240.656	1.284.178	3,51	10,42	11,05	6,08	8,61	67,2	38,9
FOPEP	327.532	300.169	-8,35	8,83	9,56	8,33	31,85	15,7	33,6
Magisterio	179.348	180.023	0,38	2,00	2,56	28,13	14,23	9,4	9,0
Caja de retiro de la F.F.A.A y Caja de Sueldos de la Policía Nacional *	135.406	144.173	6,47	4,48	5,00	11,56	34,65	7,5	17,6
Fonprecon (por Ley 100 y Ley 4)*	2.413	2.384	-1,20	0,26	0,26	-0,46	108,34	0,1	0,9
Total	1.861.380	1.910.927	2,66	27,85	28,43	2,06	14,88	100,0	100,0

* Incluye auxilio funerario, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, asignaciones de retiro y mesadas pensionales.

Fuente: Ministerio del Trabajo: Informe al Congreso 2015-2016; FOMAG: reportes página Web; Fuerzas Militares; Ministerio de Defensa: Oficio 2018_4058MDN_DVGSESDBDPEFC; Superfinanciera, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El gasto en pensiones pasó de representar el 3,8% del PIB en 2012 al 5,3% en 2017. En el último año los recursos crecieron 6%, con el menor crecimiento en las mesadas pensionales pagadas por Colpensiones (Cuadro 2-19).

Cuadro 2-19

Evolución del gasto en pensiones 2012 – 2017
Billones de pesos constantes 2017

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2016 (%)
RPM_Colpensiones	6,79	8,84	12,84	10,71	10,92	11,05	1,2
Fopep	7,65	8,21	9,65	9,63	9,25	9,56	3,3
Fuerzas Armadas y Policía	5,16	5,41	6,22	6,52	6,77	7,21	6,5
Fomag	2,15	2,12	2,49	2,26	2,10	2,56	22,2
Fonpet	1,64	1,28	1,17	1,17	1,09	0,82	-24,5
Otros gastos*	5,90	2,97	2,63	2,72	2,84	3,74	31,6
Total	29,30	28,83	35,00	33,01	32,96	34,94	6,0
% PIB	3,8	3,8	4,7	4,5	4,7	5,3	

* Cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, pasivos pensionales universidades, UGPP, cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, etc.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

En el caso del RPM administrado por Colpensiones, el monto pagado acumulado para pensiones y jubilaciones fue \$23,80 billones en 2016 y de \$26,72 billones en 2017, financiado con el PGN en 43,8% y 53,6%, respectivamente¹⁷. Desde 2015 se originó un nuevo compromiso para el tema pensional en el Decreto 036 de 2015, para el pago de las rentas vitalicias otorgadas por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) a sus afiliados¹⁸, que acrecentará en el futuro el monto del PGN que se destine a pensiones y que contraría el principio de autosostenibilidad con el cual fue creado el RAIS. De acuerdo con lo registrado por SIIF, se asignaron para el “Cubrimiento del Riesgo del Deslizamiento del Salario Mínimo” \$10.114 millones en 2016, los cuales fueron recortados y en 2017 \$6.963 millones con una ejecución de 82,2%.

¹⁷. Cálculos propios con base en Informes de Gestión de Colpensiones 2016 y 2017.

¹⁸. De acuerdo con este, a partir de 2015 se deberán asignar del PGN, los recursos adicionales que se requieren para el pago de las rentas vitalicias otorgadas por el RAIS a sus afiliados, correspondiente al diferencial causado por el incremento del salario mínimo.

En cuanto a las asignaciones de retiro y pensiones en el sector Defensa y Seguridad, el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública es de naturaleza especial, al tenor de lo normado en el inciso 3 del artículo 217¹⁹ y en el inciso 2 del artículo 218²⁰ de la Constitución Política²¹. Este gasto ha mostrado un incremento real del 60% durante el período 2008-2017, originado por el incremento de beneficiarios y titulares.

Las asignaciones de retiro, reconocidas y pagadas a las Fuerzas Militares (FF.MM.) mediante la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), alcanzó en 2008 \$1,40 billones (pesos constantes de 2017) y para 2017 se evidenció un incremento del 72,2% respecto de 2008, llegando a \$2,42 billones anuales.

Estos recursos se destinaron en 2017 a un total de 54.785 ciudadanos, de los cuales 45.630 (83%) corresponden a titulares y 9.155 (17%) a beneficiarios; mientras que para el 2008 fueron para 33.807 ciudadanos (titulares y beneficiarios). Esto significó que mientras los recursos se incrementaron en 72,2%, el número de ciudadanos a los que se destinaron lo hizo en un 62,1%.

Por su parte, el comportamiento de las asignaciones de retiro del subsector seguridad, a cargo de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) mostró una tendencia creciente, al pasar de \$1,69 billones en 2008 a \$2,57 billones en 2017 (precios constantes de este año), con un crecimiento real del 52%, en tanto que por concepto de pensiones a cargo de la gestión general de la Policía Nacional presentaron un crecimiento real de 45%, al pasar de \$0,43 billones en 2008 a \$0,63 billones en 2017. El crecimiento real de las asignaciones de retiro de la Policía Nacional se explicó, en primer lugar, por el comportamiento creciente del número de efectivos de la Policía, el cual pasó de 145.871 en 2008 a 175.620 en 2017, con un incremento de 20%; al igual que por el crecimiento del 25% en el número de titulares y beneficiarios de CASUR, pues pasó de 71.409 en 2008 a 89.388 en 2017.

19. (...) “La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”. (...).

20. (...) “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”. (...).

21. De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar los derroteros para fijar el régimen especial prestacional de los miembros de la Fuerza Pública (Ley 923 de 2004) y el Presidente actuando como suprema autoridad administrativa los desarrolla y los lleva a la práctica (Decreto 4433 de 2004).

2.2.2 Servicio de la deuda

El servicio de la deuda se situó en \$50,01 billones (5,5% del PIB y 21,8% del PGN) con una ejecución de 97,8%. Tuvo un recorte de \$2,35 billones con respecto a la apropiación inicial y pérdidas de apropiación de \$1,09 billones (Cuadro 2-20).

Las apropiaciones presupuestales que se liberaron, tanto por el recorte como por las pérdidas de apropiación, reflejaron las operaciones de manejo realizadas en la vigencia, en especial, los canjes de los títulos valores (TES B) por \$2,88 billones en la deuda interna y el menor costo de la deuda externa por un menor valor de la tasa de cambio con respecto a la proyectada²².

En deuda interna se ejecutaron \$34,94 billones (51,2% intereses y 48,8% amortizaciones), mientras que en deuda externa \$13,97 billones (54,8% amortizaciones y 45,2% intereses) (Cuadro 2-20).

Cuadro 2-20

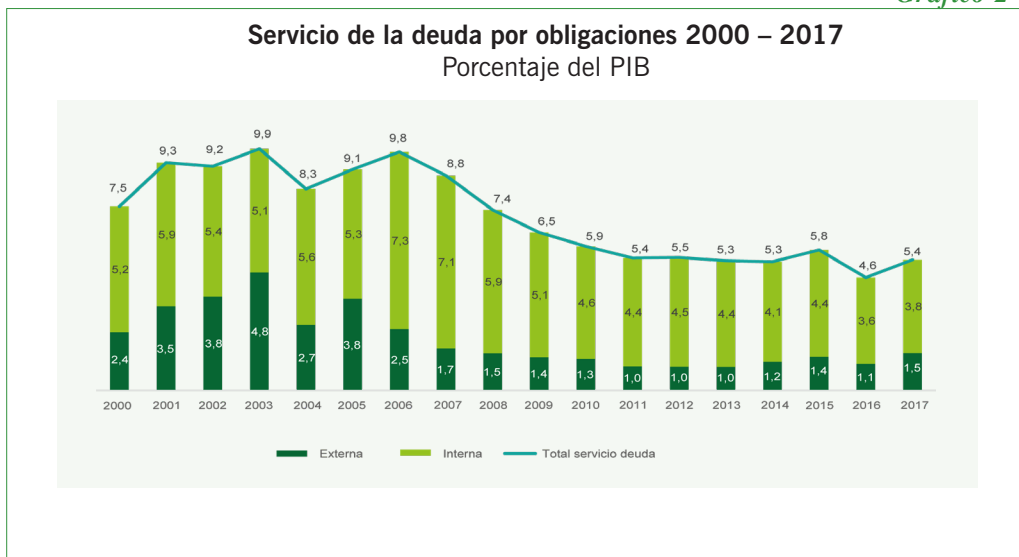
Ejecución del servicio de la deuda 2017 Billones de pesos						
Gasto	Apropiación		Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (%)
	Inicial	Definitiva				
Deuda interna	36,29	35,60	34,94	34,94	34,92	98,1
Amortizaciones	15,29	17,11	17,06	17,06	17,06	99,8
Intereses	21,00	18,49	17,88	17,88	17,86	96,6
Deuda externa	16,07	14,41	13,98	13,97	13,97	97,0
Amortizaciones	8,50	7,88	7,66	7,66	7,66	97,2
Intereses	7,57	6,52	6,32	6,31	6,31	96,8
Servicio de la deuda	52,36	50,01	48,92	48,91	48,90	97,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Como proporción del PIB, el servicio de la deuda descendió desde 2006 cuando alcanzó 9,8% hasta 5,3% en 2014. En 2015 volvió a subir a 5,8% cuando el Gobierno Nacional debió acudir a un mayor endeudamiento para enfrentar la caída de los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera y se presentó una depreciación nominal del peso colombiano de 31,6% frente al dólar. En 2016 nuevamente descendió a 4,6% debido a las operaciones de manejo de deuda que debió realizar el Gobierno Nacional. Finalmente, en 2017, aunque se realizaron operaciones de manejo de la deuda, volvió a repuntar ubicándose en 5,4% (Gráfico 2-7).

22. En el Informe de la Situación de la Deuda Pública 2017 se detallan las operaciones de manejo realizadas por el Gobierno Nacional y los costos de la deuda externa

Gráfico 2-7



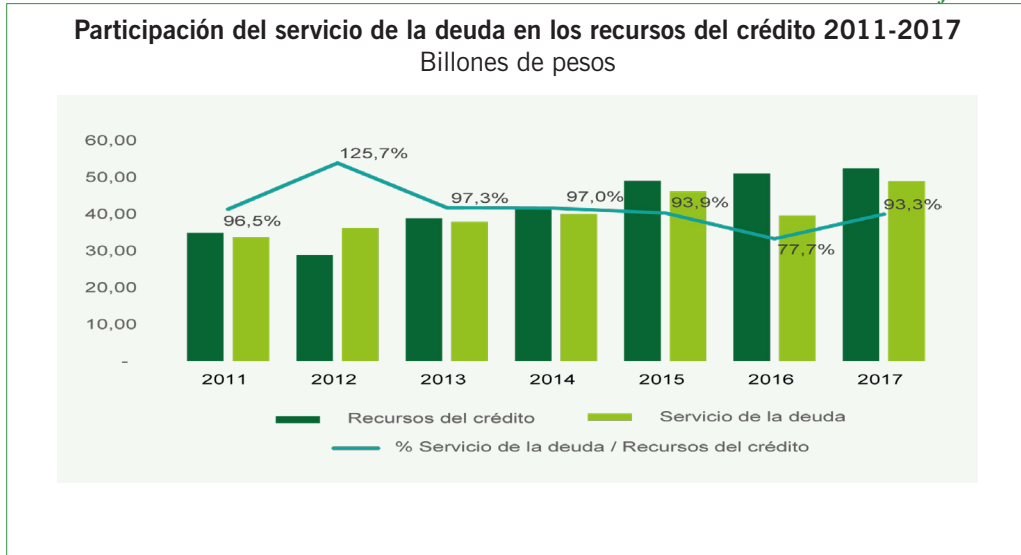
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Al comparar el ingreso obtenido por las operaciones de crédito con las obligaciones del servicio de la deuda para cada vigencia entre 2011 y 2017, se observó que durante todo el periodo los recursos que ingresaron del crédito, tanto interno como externo, se han utilizado mayoritariamente para pagar el servicio de la deuda (*roll-over* de la deuda).

El indicador muestra que la proporción de los recursos del crédito que cubre el servicio de la deuda es superior al 93,0%, salvo en dos años: 2012 y 2016. En el primer caso, el Gobierno contó con ingresos tributarios adicionales por la entrada en vigor de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) y con ingresos fiscales adicionales provenientes de la actividad petrolera, de forma que registró superávit primario. Para la vigencia 2016 el servicio de la deuda se alivió por las operaciones de manejo que realizó el Gobierno (Gráfico 2-8).

En los últimos años el Gobierno Nacional debió acudir a las operaciones de manejo de la deuda para poder trasladar obligaciones presentes a futuras vigencias, liberando así algunos recursos del crédito para atender otros gastos de funcionamiento e inversión (Gráfico 2-8).

Gráfico 2-8



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.2.3 Inversión

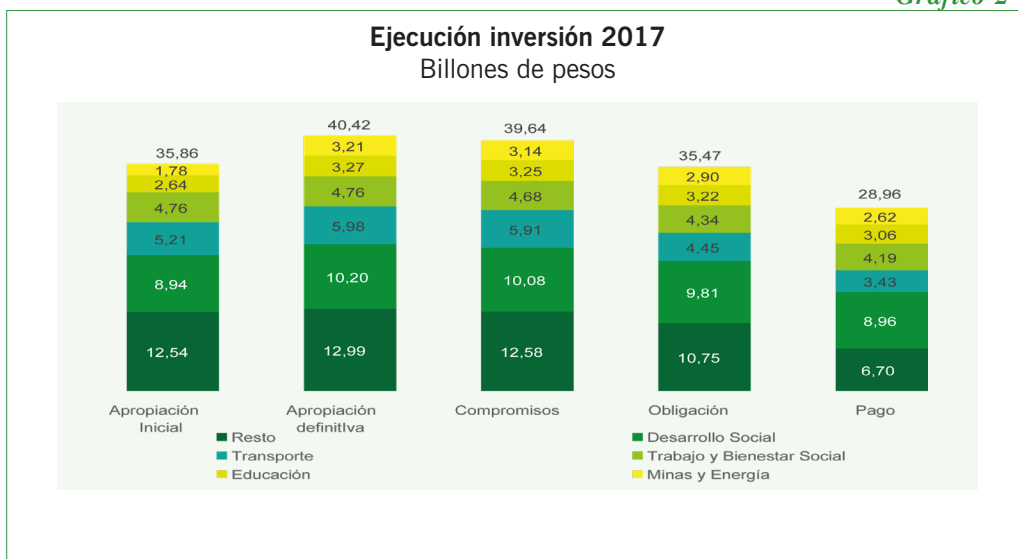
La inversión alcanzó \$40,42 billones (4,4% del PIB y 17,6% del PGN), con un incremento de \$4,56 billones frente a la apropiación inicial, tuvo pérdidas de apropiación por \$0,78 billones y se comprometieron \$39,64 billones con una ejecución del 87,7%. El rezago constituido fue \$10,68 billones (39,1% reservas y 60,9% cuentas por pagar).

En los sectores de desarrollo social, transporte, educación y minas y energía se incrementó la apropiación inicial en 2017, con la excepción de trabajo y bienestar social; sin embargo, la ejecución quedó por debajo incluso de la apropiación inicial.

A partir de 2017 el DNP implementó una nueva clasificación presupuestal en virtud del presupuesto orientado a resultados y definió los programas y subprogramas como los niveles de clasificación de los proyectos de inversión pública.

Con la nueva clasificación los programas de desarrollo social concentraron 25,2% de los recursos apropiados, principalmente para el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y sus familias, con un presupuesto de \$5,38 billones (ejecución 98,2%), seguido por los programas de inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad con \$3,17 billones (ejecución 93,8%) y los programas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas con \$1,28 billones (ejecución 93,4%) (Gráfico 2-9).

Gráfico 2-9



Resto: Gobierno; Agropecuario; Vivienda y Desarrollo Territorial; Justicia; Comunicaciones; Defensa y Seguridad; Salud; Recreación y deporte; Ambiente; Industria y Comercio; Planificación y estadística; Arte y cultura; Relaciones exteriores.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El sector Transporte concentró el 14,8% del presupuesto de inversión, destacándose la infraestructura para la red vial primaria con \$2,84 billones (ejecución 68,5%) y la red vial regional con \$1,34 billones (ejecución 83,8%).

Los programas de trabajo y bienestar social concentraron el 11,8%, donde la formación para el trabajo contó con \$2,50 billones (ejecución 94,8%) y la protección social con \$1,43 billones (ejecución 87,3%).

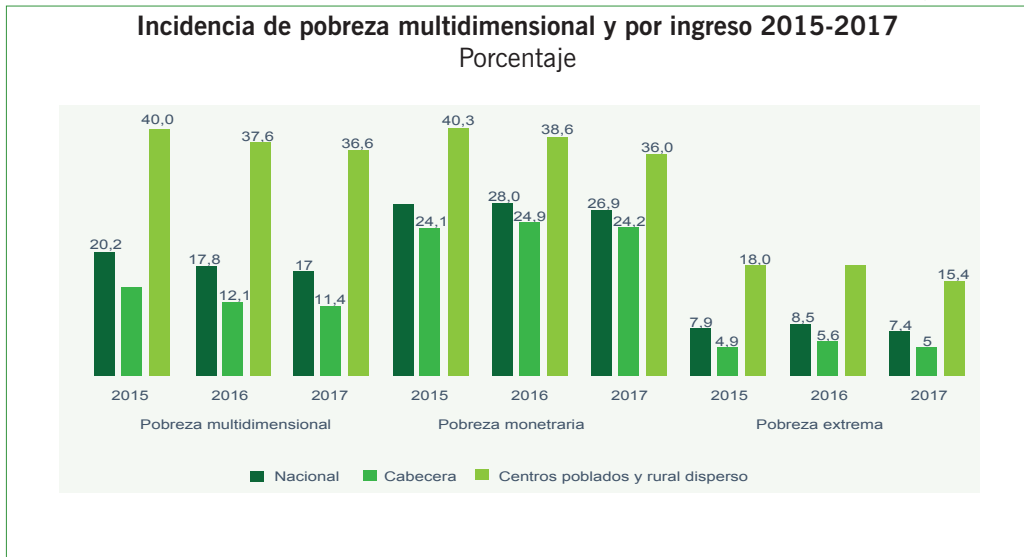
El sector de Educación representó el 8,1% del total de la inversión, cuyos programas más importantes fueron los de calidad y fomento de la educación superior que contaron con \$1,62 billones (ejecución 98,2%) y los de calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media con \$1,59 billones (ejecución del 98,7%).

El sector de Minas y Energía recibió el 7,9% de los recursos (\$2,32 billones), siendo los programas de consolidación productiva del sector de energía eléctrica y acceso al servicio público domiciliario de gas combustible, los de mayor ejecución al superar el 93%.

Si bien los recursos de gasto del PGN no son la única variable que incide en la disminución de la pobreza y la desigualdad, estos incrementan el ingreso de los hogares más pobres, mediante los subsidios directos e indirectos y el mejoramiento en las coberturas en salud, educación y en el acceso y mejoramiento de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

La pobreza multidimensional continúa disminuyendo. Sin embargo, en los denominados centros poblados y en la zona rural dispersa, sigue estando por encima del promedio nacional. Este indicador se construye con base en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Involucra 15 indicadores y considera pobres a los hogares que tengan privación en por lo menos 33% de ellos. (Gráfico 2-10).

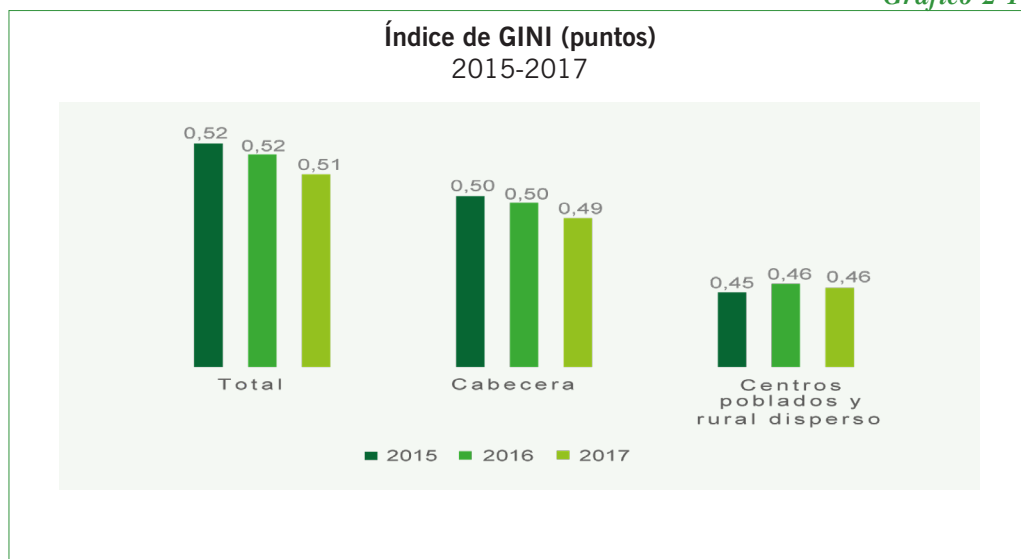
Gráfico 2-10



Fuente: DANE_ Boletines Técnicos de Pobreza.

Así mismo, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó desde 2015 en la zona rural (centros poblados y rural disperso) (Gráfico 2-11), si bien disminuyó en el último año, esta fue menor que la presentada en las zonas urbanas.

Gráfico 2-11



Fuente: DANE_ Boletines Técnicos de Pobreza.

2.2.4 Rezago presupuestal constituido vigencia 2017

Al cierre de la vigencia 2017, la suma de los compromisos con saldo por obligar y de las obligaciones con saldo por pagar en el Sistema de Información Financiera (SIIF) - Nación²³ ascendió a \$18,37 billones, aunque luego de los ajustes realizados durante el periodo de transición del 1 al 20 de enero de 2018 se constituyó un rezago²⁴ por \$18,07 billones (2% del PIB y 7,9% del PGN) (Cuadro 2-21).

En el periodo de transición, las reservas presupuestales se incrementaron 15,9%, mientras las cuentas por pagar disminuyeron 13,3%, cuyo fenómeno que se presentó especialmente en gastos de funcionamiento que incrementaron las reservas en \$1,20 billones y disminuyeron las cuentas por pagar en \$1,25 billones, en parte por la reversión de obligaciones ordenada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Instrucción que distorsionó los hechos económicos y que se sustentó en la inexistencia de PAC para las cuentas por pagar.

23. Oficio 2018ER0002682 del 12/01/2017 del Administrador del SIIF Nación.

24. Oficio 2018ER0016593 del 20/02/2017 del Administrador del SIIF Nación.

Cuadro 2-21

Rezago potencial y constituido 2017

Billones de pesos

Gasto	Variación del rezago							
	Rezago potencial		Rezago constituido		Reservas		Cuentas por pagar	
	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas	Cuentas por pagar	Absoluto	%	Absoluto	%
Funcionamiento	3,18	4,25	4,38	3,00	1,20	37,7	-1,25	-29,4
Deuda	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	-0,1	0,00	-0,1
Inversión	4,20	6,72	4,17	6,51	-0,03	-0,7	-0,22	-3,2
Total	7,38	10,98	8,55	9,52	1,17	15,9	-1,47	-13,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

En pesos constantes de 2017 el rezago ha venido disminuyendo paulatinamente desde 2012, al igual que las cuentas por pagar, con excepción de estas últimas en 2017, pero las reservas han aumentado desde 2013 a 2016 y en 2017 presentó una leve disminución, cuando alcanzaron el 47,3% del total del rezago constituido (Gráfico 2-12).

Gráfico 2-12



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.2.4.1 Constitución y refrendación de la reserva de la vigencia 2017

Al cierre de la vigencia, un total de 172 unidades ejecutoras constituyeron reservas presupuestales por \$8,55 billones. La Contraloría General de la República, a través de sus Delegadas Sectoriales, auditó²⁵ 47 de las 195 unidades ejecutoras del PGN²⁶, que habían constituido \$6,89 billones, tomando una muestra del 53,3%, lo que equivale a \$3,67 billones.

Producto de la verificación realizada a través del proceso auditor del cumplimiento normativo para la constitución de las reservas se refrendó el 53,1% (\$1,95 billones). En el anexo 1 se muestra el resultado del proceso de refrendación de las reservas constituidas por unidad ejecutora²⁷. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda concentraron el 50,5% de las reservas constituidas, especialmente para la provisión de pensiones.

En el Ministerio de Trabajo – Gestión General no se refrendó la reserva constituida por \$150.350 millones para el giro de subsidios a beneficiarios del programa Colombia Mayor de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional Resoluciones 630, 631, 632 y 633, porque la justificación no se enmarcaba en lo establecido en el artículo 34 de la Ley 1815 de 2016²⁸.

El Fondo de Adaptación, al igual que en la vigencia anterior, reservó el total de las apropiaciones asignadas para Inversión (\$630.000 millones a transferir al Patrimonio Autónomo FM 3-1-2723 contrato 049 de 2012 y sus modificatorios), las cuales no se refrendaron porque para las reservas constituidas por \$130.000 millones no se suministró al proceso auditor la relación de compromisos que justificaron su

25. Artículo 40°.- Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto.

26. Información reportada por las Contralorías Delegadas Sectoriales a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

27. El detalle de la refrendación, al igual que la evaluación presupuestal realizada por los equipos auditores de las Contralorías Delegadas Sectoriales a cada unidad ejecutora del Presupuesto General de la Nación, se encuentra en los respectivos informes de auditoría.

28. Artículo 34. Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que administran recursos para el pago de pensiones podrán constituir reservas presupuestales o cuentas por pagar con los saldos de apropiación que a 31 de diciembre se registren en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación para estos propósitos. Lo anterior se entenderá como una provisión para atender el pago oportuno del pasivo pensional a cargo de dichas entidades en la siguiente vigencia.

constitución y para la reserva constituida por \$500.000 millones, de la relación de contratos se determinó que para algunos de ellos se pidieron más recursos que los requeridos, en tanto que para otro se reservaron recursos cuando ya había sido ejecutado y liquidado en el 2014 y porque la relación de compromisos que sustentaron la justificación de la reserva, no obedecen a casos fortuitos o de fuerza mayor.

En resumen, entre las razones por las cuales no se refrendó el restante 46,9% (\$1,72 billones) de la reserva constituida se encontró que los argumentos dados por los gestores fiscales no correspondían a situaciones imprevisibles, a casos fortuitos o de fuerza mayor, más bien obedecían a fallas en la planeación, falencias en la gestión de las entidades y en la gestión de los supervisores e interventores de los contratos. Adicionalmente, se firmaron contratos a finales de diciembre, donde se podía prever que los bienes y servicios contratados no los iban a poder entregar los contratistas dentro de la vigencia y donde no se adelantaron oportunamente los trámites para solicitar vigencias futuras.

Además, se constituyeron \$114.470 millones de cuentas por pagar como reserva presupuestal, de las cuales el 16,9% (\$19,29 miles de millones) fueron cuentas por pagar que, por la instrucción de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, se reversaron para constituir las como reserva. Por lo cual se sobreestimaron las reservas y se subestimaron las cuentas por pagar en el mencionado valor.

Por las razones expuestas, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2017 presenta incertidumbre, debido a que no se puede cuantificar el valor real de las reservas y las cuentas por pagar constituidas con los registros de SIIF Nación que no reflejan la realidad de los hechos económicos, impactando los indicadores fiscales del país, especialmente el “déficit fiscal”.

2.2.4.2 Cuentas por pagar constituidas en 2017

Las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia ascendieron a \$9,52 billones, sin embargo, esta cifra registrada en SIIF Nación no muestra la realidad de los hechos económicos, porque, como se informó en el capítulo de la refrendación de la reserva, \$114.470 millones de cuentas por pagar se constituyeron como reserva.

Esta cifra se hizo evidente en el proceso auditor, pero al ser sobre una muestra se genera una incertidumbre debido a que no se conoce con certeza el monto real que debió constituirse como cuentas por pagar.

2.3 Resultado presupuestal

En esta sección se registra el resultado presupuestal exigido por la Ley 42 de 1993 en sus artículos 39 y 41, en concordancia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 310; es importante señalar que estas leyes determinan explícitamente que la CGR debe presentar los diferentes déficits: presupuestal, fiscal, tesorería y de operaciones efectivas.

En la cuenta del presupuesto se presenta el resultado presupuestal partiendo de las cifras oficiales del SIIF²⁹, de las cuales se obtienen los ingresos por recaudo efectivo neto y el gasto público medido por compromisos, dado que es en este momento presupuestal que se concentran las expectativas de gasto desde el inicio de la ejecución presupuestal.

Como complemento a este resultado, en la tercera sección del presente informe, se presenta el déficit de tesorería medido por las operaciones de caja, especialmente recaudos netos y pagos efectivos. En el informe de la Situación de las Finanzas se presenta el déficit fiscal, bajo la metodología usual del Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del FMI, que recoge datos para todo el Sector Público Consolidado (SPC)³⁰.

Para la vigencia 2017 al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto (\$215,18 billones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN (\$226,25 billones), contenidos en el presente informe, se observa un déficit presupuestal de \$11,07 billones, lo que representó un crecimiento respecto a 2016 de \$7,45 billones. Este déficit muestra que existen gastos comprometidos durante la vigencia que no cuentan con recaudo que respalde su pago, cuando se haga exigible.

En términos del Producto Interno Bruto, el déficit presupuestal del PGN en 2017 alcanzó 1,2%, superior en 0,8 puntos porcentuales al registrado en 2016. Esta variación se originó principalmente en un efecto del crecimiento económico, toda vez que el gasto aumentó especialmente en las transferencias y el servicio de la deuda, más que los ingresos entre las dos vigencias (Cuadro 2-22).

El incremento continuado del déficit y la acumulación de deuda son resultantes de las inflexibilidades del gasto y la caída del ingreso público. En 2017 el gasto medido por compromisos frente a 2016 se incrementó en \$25,35 billones, mientras que los ingresos aumentaron \$17,90 billones (Cuadro 2-22).

29. Cabe señalar que se presenta la estructura tal como se refleja en el SIIF, en especial para el caso de los fondos especiales que contiene los recaudos del impuesto CREE, aún cuando este desapareció con la última reforma tributaria, no se hizo la reclasificación hacia los ingresos tributarios como es económicamente.

30. En el Informe de la Situación de las Finanzas Públicas de 2017, Capítulo 6, se explica la metodología de cálculo del déficit fiscal.

Cuadro 2-22

Balance Presupuestal 2014-2017 - Recaudos netos y gastos por compromisos
 Billones de pesos y porcentajes

Descripción	Diferencia 2017-2016						%PIB		
	2014	2015	2016	2017	Vr Ab.	%	2016	2017	2017 - 2016
Ingresos del presupuesto nacional	183,46	190,11	197,28	215,18	17,90	9,1	23,1	23,6	0,5
Ingresos corrientes de la Nación	96,01	97,41	103,12	126,51	23,38	22,7	12,1	13,9	1,8
Ingresos tributarios	95,77	97,12	102,85	121,96	19,10	18,6	12,0	13,4	1,3
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,27	4,55	4,28	1.583,7	0,0	0,5	0,5
Recursos de capital de la Nación	53,50	55,77	54,51	56,38	1,88	3,4	6,4	6,2	-0,2
Recursos del crédito externo	11,15	18,65	14,43	15,10	0,67	4,6	1,7	1,7	0,0
Recursos del crédito interno	30,08	30,38	36,61	37,32	0,71	1,9	4,3	4,1	-0,2
Excedentes financieros entidades descentralizadas	11,13	5,74	1,54	2,46	0,92	59,7	0,2	0,3	0,1
Rendimientos financieros	0,35	0,30	0,49	0,44	-0,05	-10,3	0,1	0,0	0,0
Otros recursos de capital	0,21	0,10	0,13	0,18	0,05	36,1	0,0	0,0	0,0
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,43	0,47	0,89	0,57	-0,31	-35,2	0,1	0,1	0,0
Recuperación de cartera	0,15	0,14	0,41	0,30	-0,11	-26,5	0,0	0,0	0,0
Otros ingresos y rentas parafiscales	1,99	1,42	1,73	1,75	0,02	1,2	0,2	0,2	0,0
Fondos especiales	19,23	22,00	23,13	14,47	-8,66	-37,4	2,7	1,6	-1,1
I-Ingresos de los establecimientos públicos	12,72	13,51	14,79	16,07	1,27	8,6	1,7	1,8	0,0
A-ingresos corrientes	7,37	7,83	8,29	8,45	0,16	2,0	1,0	0,9	0,0
B-recursos de capital	2,61	2,77	3,38	4,28	0,89	26,4	0,4	0,5	0,1
C-contribuciones parafiscales	2,74	2,91	3,12	3,34	0,22	7,0	0,4	0,4	0,0
Gastos									
I. Funcionamiento	114,62	112,04	121,30	137,69	16,39	13,5	14,2	15,1	0,9
Gastos de personal	18,20	23,62	25,68	27,70	2,02	7,8	3,0	3,0	0,0
Gastos generales	9,25	9,04	7,83	7,89	0,06	0,7	0,9	0,9	-0,1
Transferencias	87,16	79,38	86,18	99,74	13,56	15,7	10,1	10,9	0,9
Operación comercial			1,61	2,36	0,76	47,3	0,2	0,3	0,1
II. Servicio de la deuda	39,99	46,32	39,67	48,92	9,25	23,3	4,6	5,4	0,7
Amortización deuda externa	4,84	6,00	3,42	7,66	4,24	124,1	0,4	0,8	0,4
Intereses deuda externa	4,00	5,01	5,88	6,32	0,44	7,5	0,7	0,7	0,0
Amortización deuda interna	17,33	20,38	13,86	17,06	3,20	23,1	1,6	1,9	0,2
Intereses deuda interna	13,81	14,93	16,51	17,88	1,37	8,3	1,9	2,0	0,0
III. Inversión	33,49	44,60	39,93	39,64	-0,29	-0,7	4,7	4,3	-0,3
Total gasto PGN (I + II + III)	188,10	202,96	200,90	226,25	25,35	12,6	23,5	24,8	1,3
Déficit	-4,64	-12,85	-3,62	-11,07	-7,45	205,9	-0,4	-1,2	-0,8

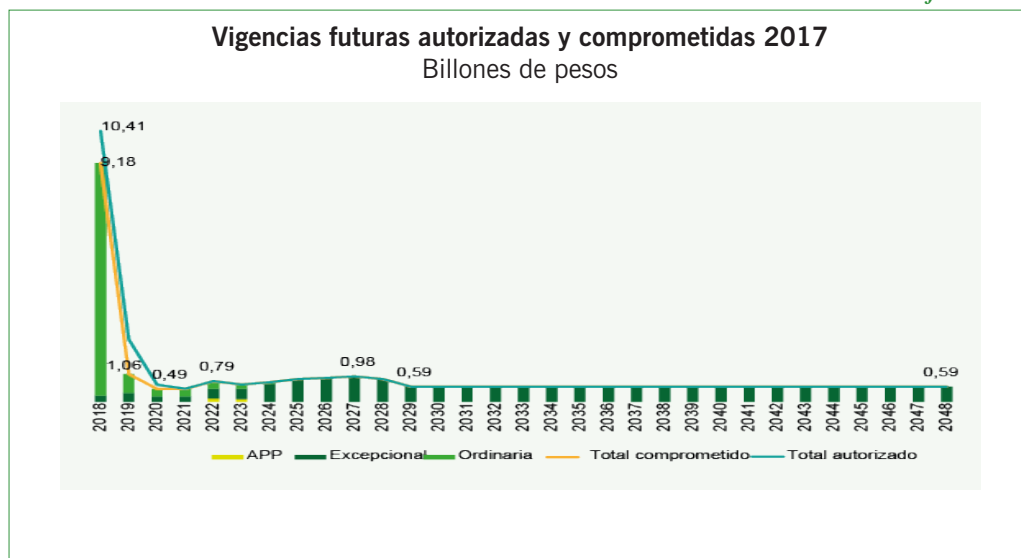
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.4 Vigencias futuras

Dada la importancia de las vigencias futuras en el PGN, se realiza un aparte especial sobre la autorización y ejecución de éstas. Es preciso recordar que las vigencias futuras, según lo estipulado en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003, se clasifican en ordinarias: “cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas” y en excepcionales cuando: “afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”. Además de estas la Ley 1508 de 2012, que regula lo concerniente a las Asociaciones Público Privadas decretó que: “Para los contratos a que se refiere la presente ley, el CONFIS (...) podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración del proyecto”. En esencia, son estos los tres tipos existentes de vigencias futuras.

En 2017 se autorizaron vigencias futuras³¹ por \$31,57 billones de pesos (3,5% del PIB) de los cuales se comprometieron \$28,83 billones para los próximos 30 años, siendo 2018 el año que concentró el mayor monto (\$9,18 billones) (Gráfico 2-13).

Gráfico 2-13



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

El 62,0% de los compromisos corresponde a vigencias excepcionales (2018 – 2048), 37,3% a vigencias ordinarias (2018 – 2024) y el restante a Asociaciones Público-Privadas - APP (2022 – 2023) (Cuadro 2-23).

31. Vigencias Futuras hace referencia a la autorización que hace el Confis para que los Órganos ejecutores del Presupuesto General de la Nación puedan asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes a la de su autorización, previo cumplimiento de los requisitos para cada modalidad.

Cuadro 2-23

Vigencias futuras por sectores 2017
Billones de pesos

Tipo	Sector	Autorizado	Comprometido
Excepcional	Hacienda	17,26	17,26
	Deporte y Recreación	0,29	0,28
	Transporte	0,24	0,22
	Otros	0,10	0,10
	Subtotal excepcionales	17,89	17,86
Ordinaria	Inclusión Social y Reconciliación	3,56	3,35
	Defensa y Policía	1,77	1,56
	Transporte	1,05	0,94
	Vivienda, Ciudad y Territorio	0,77	0,73
	Educación	0,58	0,55
	Otros	5,72	3,61
	Subtotal ordinarias	13,46	10,74
APP	Transporte	0,23	0,23
	Subtotal APP	0,23	0,23
Total vigencias futuras		31,57	28,83

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

Las vigencias excepcionales se concentraron en el Sector Hacienda (96,6%), en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que comprometió recursos para proyectos de inversión, entre ellos: la Construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá (\$15,14 billones) para las vigencias 2019 a 2048, la Implantación del Regiotram de Occidente entre Bogotá y Facatativá (\$1,32 billones) entre 2021 a 2028 y para la Construcción de las Fases II y III de la extensión de la troncal norte quito sur del sistema Transmilenio Soacha (\$0,79 billones) (2018 – 2027) (Cuadro 2-23).

Las vigencias ordinarias se concentraron en el 2018 (83,2%), el 50% de ellas se distribuyeron en dos sectores: Inclusión Social y Reconciliación (32,7%) y Defensa y Policía (17,0%). El primero comprometió recursos en proyectos de inversión como Asistencia a la Primera Infancia (\$1,58 billones) y Protección – acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia (\$0,48 billones), mientras que el segundo comprometió 88,6% de los recursos en gastos de funcionamiento (\$0,39 billones en gastos de personal, \$0,85 billones en adquisición de bienes y servicios, \$0,14 billones en la compra de bienes y servicios para la comercialización y la producción) (Cuadro 2-23).

Otros sectores presentaron porcentajes de ejecución variables; por ejemplo, Transporte comprometió \$0,94 billones para infraestructura vial, férrea y aeroportuaria; Vivienda, Ciudad y Territorio a través de Fonvivienda \$0,71 billones en el Programa de Cobertura condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación; y el sector Educación \$0,55 billones, de los cuales, 71,6% fueron para la Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia (Cuadro 2-23).

Mediante APP la Agencia Nacional de Infraestructura comprometió \$227,19 mil millones para el Proyecto de Concesión Ruta del Sol Sector III Nacional (2022 – 2023).

El nivel de compromisos adquiridos con cargo a las vigencias futuras aprobadas desde 2012 hasta 2017 evidencia la reducción del espacio fiscal para los nuevos presupuestos, esto los hace cada vez más inflexibles.

Para la vigencia 2017 ya estaban comprometidos \$21,78 billones (2,4% del PIB y 9,5% del presupuesto definitivo). De estos recursos el 60,2% (\$13,12 billones) se comprometieron en 2016 (Gráfico 2-14).

Gráfico 2-14



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República, consulta abril de 2018.

Así mismo, el 54,8% (en promedio) de las vigencias futuras de los años 2014 a 2017 se comprometieron en el año inmediatamente anterior, lo que representa 5,0% (en promedio) del presupuesto de cada vigencia.

El año en el cual se llevó a cabo los mayores compromisos en vigencias futuras fue el 2014 donde 85,6% de los compromisos se concentraron en el sector Transporte (2015 – 2040) para atender los proyectos de infraestructura vial.

Si se sigue la tendencia de lo evidenciado entre 2013 y 2017 donde se comprometieron vigencias futuras en un porcentaje entre 8,3% y 10,1% del presupuesto definitivo, sumado a los compromisos que actualmente ya se han contraído, que en promedio serían \$5,34 billones para cada año entre 2019 y 2040 y \$0,59 billones para cada año entre 2041 y 2048, se estaría comprometiendo alrededor de 9,0% del presupuesto de cada vigencia.

2.5 Ejecución rezago constituido en 2016

El rezago constituido en la vigencia 2016 ascendió a \$17,53 billones con una ejecución de 95,4%, de los cuales 53,2% corresponden a reservas presupuestales y 46,8% a cuentas por pagar (Cuadro 2-24).

Cuadro 2-24

Ejecución rezago constituido 2016						
Billones de pesos						
Gasto	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago			Ejecución (%)
			Total	Participación (%)	Pagos	
Funcionamiento	4,94	2,51	7,45	42,5	7,34	98,6
Deuda	0,03	0,08	0,11	0,6	0,08	70,6
Inversión	4,35	5,63	9,97	56,9	9,30	93,3
Total	9,32	8,21	17,53	100,0	16,72	95,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.5.1 Ejecución reservas 2016

Las reservas se ejecutaron en 94,5%. Funcionamiento concentró 53,0% de las reservas constituidas, de las cuales se ejecutaron 98,6%, mientras que la inversión concentró 46,7% y presentó una ejecución de 90,5% (Cuadro 2-25).

La baja ejecución en la inversión se explica porque algunos rubros con reservas no se utilizaron o se usaron parcialmente, es el caso de proyectos de inversión como: “Distribución de coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva nacional” que reservó \$54,87 miles de millones y utilizó \$2,95 (ejecución 5,4%); “Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero, Fondo Fomento Agropecuario” que reservó \$125,34 miles de millones y usó \$74,53 (ejecución 59,5%); “Construcción de Infraestructura Aeroportuaria a nivel nacional”

que reservó \$87,19 miles de millones y ejecutó \$54,71 (ejecución 62,7%) y “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Nacional” que reservó \$890,95 millones y no se ejecutó.

Cuadro 2-25

Ejecución reservas constituidas 2016

Gasto	Reserva constituida	Compromiso	Obligación	Pagos	Ejecución (%)
Funcionamiento	4,94	4,90	4,87	4,87	98,6
Deuda	0,03	0,00	-	-	-
Inversión	4,35	4,13	3,95	3,94	90,5
Total	9,32	9,03	8,82	8,81	94,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

2.5.2 Ejecución cuentas por pagar 2016

Las cuentas por pagar se ejecutaron en un 96,4%. La mayoría de ellas fueron de inversión (68,5%), ejecutadas en un 95,4%, seguidas por las de funcionamiento (30,6%) y ejecución de 98,6% (Cuadro 2-26).

Cuadro 2-26

Ejecución cuentas por pagar constituidas 2016 Billones de pesos

Gasto	Cuentas por pagar constituidas	Obligación	Pagos	Ejecución (%)
Funcionamiento	2,51	2,47	2,47	98,6
Deuda	0,08	0,08	0,08	100,0
Inversión	5,63	5,37	5,37	95,4
Total	8,21	7,92	7,91	96,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

La baja ejecución de la inversión estuvo influenciada por algunos proyectos de inversión que no utilizaron todo el recurso como: “Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión Ruta del Sol Sector I Nacional” que constituyó Cuentas por Pagar por \$269,65 miles de millones y ejecutó \$32,13 (ejecución 11,9%); “Ampliación Mejoramiento y Renovación de la Infraestructura Informática en la Fiscalía General de la Nación” que constituyó \$10,29 miles de millones y utilizó \$5,63 (ejecución 54,7%), y “Adquisición y Dotación de Unidades Especiales para cobertura Fluvial y Marítima a nivel Nacional” que constituyó \$52,42 miles de millones y pagó \$48,79 (93,1%).

Capítulo III

Cuenta del Tesoro

3.1 El balance de caja de la Tesorería

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN o Tesorería) programa y hace seguimiento a los flujos de deuda pública, las metas anuales de ingresos y de pagos de la Nación y vela por su ejecución, con sujeción a las metas del Confis; administra el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), sitúa los recursos del Presupuesto Nacional y los gira en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN); administra los excedentes de liquidez del Gobierno y los fondos administrados que, por ley, le han sido asignados; otorga créditos extraordinarios a otras entidades y lleva la contabilidad de la deuda pública y del Tesoro Nacional de acuerdo con las disposiciones de la Contaduría General de la Nación.

Tal como se ha presentado en informes anteriores, la liquidez del Gobierno Nacional se evalúa con el flujo de caja y el portafolio global de inversiones, en pesos y dólares, que incluye los recursos de los fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento, esto último de acuerdo con 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, es decir, los activos y pasivos corrientes contenidos en el balance de la Tesorería y el balance de la deuda, con el fin de examinar los activos líquidos del Gobierno y la capacidad de los mismos para afrontar las obligaciones de corto plazo.

3.2 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes de la Tesorería en 2017 fueron los ingresos tributarios con 60,3% del total, seguidos por los desembolsos de crédito interno y externo (29,5%). De otra parte, se destacó el desempeño de los ingresos no tributarios, que pasaron de \$0,7 billones en 2016 a \$5,4 billones en 2017, explicados por los recursos recibidos del laudo arbitral a favor de la Nación, en virtud de este proceso ingresaron a la Tesorería \$4,27 billones, dentro de los cuales se cuentan USD 980 millones³². Igualmente, los recursos de capital presentaron un aumento en 2017, destacándose los rendimientos del portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados, los reintegros no exigibles y otros recursos de capital (Cuadro 3-1). En estos últimos se registraron los \$3,3 billones que ingresaron a la Tesorería por concepto de la capitalización de Coltel.

32. Acta de Tesorería No 2017 10. septiembre 30 de 2017. Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3-1

Fuentes y Usos de la Tesorería
 Billones de pesos

Rubro	2016	2017	Participación (%)		Variación	
			2016	2017	Neta	%
Fuentes	182,6	211,4	100,0	100,0	28,8	15,8
Ingresos corrientes	118,1	132,8	64,7	62,8	14,7	12,4
Tributarios	117,4	127,4	64,3	60,3	9,9	8,4
No tributarios	0,7	5,4	0,4	2,6	4,8	728,5
Fondos espec y otros	2,0	1,8	1,1	0,9	-0,2	-8,8
Recursos de capital	9,1	11,2	5,0	5,3	2,2	24,2
Desembolsos de crédito	60,6	62,4	33,2	29,5	1,7	2,9
Externo	14,3	15,1	7,8	7,2	0,8	5,7
Interno	46,3	47,2	25,4	22,3	0,9	2,0
(+)Desacum / (-) acum. Portafolio	-1,8	4,7	-1,0	2,2	6,6	-359,2
Caja	-2,5	-1,3	-1,4	-0,6	1,2	-48,7
Pagarés	0,0	1,6	0,0	0,8	1,6	0,0
Otras operaciones pasivas	-2,9	-2,3	-1,6	-1,1	0,6	-19,7
Utilidades Banco República	0,0	0,4	0,0	0,2	0,4	0,0
Enajenación de activos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-78,1
Usos	182,6	211,4	100,0	100,0	28,8	15,8
Gastos presupuestales	160,4	173,1	87,8	81,9	12,8	8,0
Funcionamiento	109,3	122,2	59,8	57,8	13,0	11,9
Inversión	29,9	27,8	16,4	13,2	-2,1	-7,0
Intereses deuda	21,2	23,1	11,6	10,9	1,9	9,0
Externa	5,9	6,2	3,2	2,9	0,3	5,8
Interna	15,3	16,9	8,4	8,0	1,6	10,2
Otros gastos	0,9	3,9	0,5	1,8	2,9	314,2
Amortización de crédito	21,3	34,4	11,6	16,3	13,1	61,5
Externo	3,4	7,7	1,9	3,7	4,3	124,3
Interno	17,8	26,6	9,8	12,6	8,8	49,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos Contraloría General de la República.

Otras fuentes de recursos fueron la desacumulación del portafolio propio de la Tesorería, así como los pagarés que amparan préstamos de los Fondos Administrados a la Tesorería, mecanismo de financiación ya habitual en los últimos años. Se resalta además el aumento de la disponibilidad final o caja en los dos últimos años, producto del prefinanciamiento en bonos externos por USD 1.432 millones, USD 980 millones del laudo arbitral ya comentado y USD 450 millones por préstamos de organismos multilaterales.

Entre los usos más importantes en 2017 estuvieron los gastos presupuestales (81,9% del total) y las amortizaciones de crédito (16,3% del total), especialmente del crédito interno, que representaron el 12,6% del total de usos de recursos de Tesorería (Cuadro 3-1).

3.3 El balance de caja de la Tesorería

La Tesorería registró en 2017 un déficit de caja de \$31,2 billones, con una reducción de \$1,0 billón respecto a 2016. En términos del PIB, el déficit pasó de 3,8% en 2016 a 3,4% en 2017 (Cuadro 3-2).

La reducción del déficit de caja en 2017 frente al 2016 obedeció a un aumento de los ingresos superior al incremento de los gastos. Mientras los ingresos de Tesorería se elevaron \$16,7 billones, los gastos aumentaron \$15,7 billones. Los ingresos de Tesorería se elevaron por los ingresos tributarios, los no tributarios, la multa ya comentada y los recursos de capital que se componen de: rendimientos del portafolio de la Tesorería, fondos administrados, reintegros no exigibles y otros recursos de capital.

El financiamiento del déficit de Tesorería (\$31,2 billones) provino del crédito interno (\$20,6 billones) y el crédito externo (\$7,4 billones). La liquidación del portafolio de la Tesorería contribuyó con \$4,7 billones y los pagarés con \$1,6 billones (Cuadro 3-2), principalmente a través de préstamos de Coltel y el Sistema General de Regalías (SGR). Cabe señalar que nuevamente, luego de varios años con pérdidas, el Banco de la República obtuvo utilidades en 2016, que en parte se transfirieron en 2017 a la Tesorería (\$406 mil millones).

Cabe resaltar que la desacumulación del portafolio, el crédito neto y los pagarés, no solo financiaron el déficit, sino que permitieron un aumento del saldo de la caja en \$1,3 billones y posibilitó traslados de la Tesorería a los fondos administrados y a la CUN (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Balance de Tesorería 2017

	Billones de pesos		%PIB	
	2016	2017	2016	2017
Ingresos totales	129,1	145,8	15,1	16,0
Ingresos corrientes	118,1	132,8	13,8	14,6
Tributarios	117,4	127,4	13,7	14,0
No tributarios	0,7	5,4	0,1	0,6
Fondos espec y otros	2,0	1,8	0,2	0,2
Recursos de capital	9,1	11,2	1,1	1,2
Gastos totales	161,3	177,0	18,9	19,4
Gastos presupuestales	160,4	173,1	18,7	19,0
Funcionamiento	109,3	122,2	12,8	13,4
Inversión	29,9	27,8	3,5	3,0
Intereses deuda	21,2	23,1	2,5	2,5
Externa	5,9	6,2	0,7	0,7
Interna	15,3	16,9	1,8	1,9
Otros gastos	0,9	3,9	0,1	0,4
Déficit primario	-11,0	-8,1	-1,3	-0,9
Deficit Tesorería	-32,2	-31,2	-3,8	-3,4
Financiamiento	32,2	31,2	3,8	3,4
Crédito externo	10,9	7,4	1,3	0,8
Desembolsos	14,3	15,1	1,7	1,7
Amortizaciones	3,4	7,7	0,4	0,8
Crédito interno	28,5	20,6	3,3	2,3
Desembolsos	46,3	47,2	5,4	5,2
Amortizaciones	17,8	26,6	2,1	2,9
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-1,8	4,7	-0,2	0,5
Caja	-2,5	-1,3	-0,3	-0,1
Pagarés	0,4	1,6	0,0	0,2
Otras operaciones pasivas	-3,3	-2,3	-0,4	-0,3
Banco de la República	0,0	0,4	0,0	0,0
Enajenación de activos	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos Contraloría General de la República.

El balance primario por su parte (ingresos totales menos el gasto sin intereses) registró en 2017 un déficit de \$8,1 billones (0,9% del PIB), que representó una reducción de 0,4 p.p del PIB con respecto a 2016 (Cuadro 3-2). El déficit primario se redujo debido a un aumento de los ingresos, en los que influyeron los mayores rendimientos del portafolio propio y de los fondos, los recursos del laudo arbitral y Coltel, así como los retornos no exigibles.

3.3.1 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados

En 2017 el saldo del portafolio de inversiones de la Tesorería y los fondos administrados se situó en \$37,9 billones, con una disminución del 4,8% respecto al saldo de 2016. De dicho monto, \$34,3 billones correspondieron al portafolio en pesos y \$3,7 billones al portafolio en dólares (Cuadro 3-3).

Sin embargo, el aspecto más importante en 2017 fue la recomposición de las inversiones. Los recursos de la venta de Isagen, de los que aún quedan \$5,2 billones³³, se orientaron a la adquisición de bonos emitidos por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes). Cabe recordar que dichos recursos se orientarán al apoyo de los proyectos de las 4G bajo las políticas de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

Los pagarés se concentraron en dos fondos: el Sistema General de Regalías (\$10,3 billones) y Coltel (\$3,3 billones). Los préstamos de los demás fondos a la Tesorería se liquidaron durante el año (Cuadro 3-3).

Los depósitos remunerados en el Banco de la Republica se redujeron en 5,8% con respecto a 2016, debido a la reorientación de los recursos del Fondes a los Bonos y a la liquidación de depósitos del SGR para prestarle a la Tesorería. Esta, a su vez, elevó el saldo de los depósitos remunerados a \$8,2 billones, lo mismo que el Fondo Bonos Pensionales y el Fonpet (Cuadro 3-3).

Si bien la Tesorería aumentó los depósitos remunerados, redujo en un 65,5% las tenencias de TES que mantenía en 2016, al igual que las inversiones en dólares. De esta manera, el portafolio propio de la Tesorería (excluyendo fondos administrados) se redujo en \$4,7 billones, al pasar de \$18,6 billones en 2016 a \$13,8 billones en 2017.

El portafolio de los fondos administrados, por su parte, pasó de \$21,3 billones en 2016 a \$24,1 billones, registrando un incremento de \$2,8 billones con respecto a 2016. Los Fondos con la mayor proporción del portafolio fueron, en su orden, el Sistema General de Regalías, el Fondes y COLTEL.

33. Por la venta de Isagen se obtuvieron \$6,49 billones. De los cuales se destinaron \$649 mil millones al Fonpet y \$ 676 mil millones a la capitalización de la FDN.

Cuadro 3-3

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

Inversión	2016	Part %	2017	Part %	Variación relativa %
Bonos FDN	2,5	6,3	5,2	13,7	108,2
Fondes	2,5	6,3	5,2	13,7	108,2
Pagares interfondos	12,0	30,1	13,6	35,8	13,5
Bonos Pensionales	0,9	2,3	0,0	0,0	
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FNR	0,1	0,2	0,0	0,1	-74,2
Fonpet	1,2	2,9	0,0	0,0	
Sistema General de Regalías	6,0	15,0	10,3	27,1	71,7
Fondo CREE	2,9	7,3	0,0	0,0	
COLTEL	0,9	2,3	3,3	8,7	251,5
Depósitos remunerados	14,4	36,0	13,5	35,7	-5,8
Fondes	3,3	8,4	0,0	0,0	
PRONE	0,2	0,4	0,3	0,7	58,2
Sistema General de Regalías	1,6	3,9	0,6	1,7	-59,2
Bonos Pensionales	0,0	0,0	1,1	2,8	0,0
Excedentes (Tesorería Nacional)	7,6	18,9	8,2	21,6	8,8
CREE	0,5	1,3	0,0	0,0	
FAZNI	0,0	0,0	0,2	0,6	0,0
Fonpet	0,6	1,4	1,2	3,2	111,4
Fondo Nacional de Regalías en Liquidación	0,1	0,2	0,1	0,3	42,1
Otros	0,6	1,5	1,8	4,9	208,3
TES	5,7	14,2	2,0	5,2	-65,5
Excedentes (Tesorería Nacional)	5,7	14,2	2,0	5,2	-65,5
Total portafolio pesos	34,5	86,6	34,3	90,4	-0,7
Portafolio dólares	5,3	13,4	3,7	9,6	-31,6
Excedentes (Tesorería Nacional)	5,3	13,4	3,7	9,6	-31,6
Total portafolio	39,9	100,0	37,9	100,0	-4,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos Contraloría General de la República.

3.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería

El portafolio de la Tesorería y los fondos administrados, los saldos de efectivo y los pasivos de la Tesorería frente a la CUN y los fondos³⁴ se consolida en los activos y pasivos corrientes. La diferencia entre las dos cuentas refleja las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo. En este sentido, 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 gestionan en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPNTN)³⁵. Por esto, en esta sección se elabora una diferencia entre activo y pasivo corriente agregado, 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 Nación³⁶, la deuda de la Nación originada en la emisión de TES y bonos externos, los 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 propio del Gobierno en pesos y dólares y los fondos, así como las operaciones activas y pasivas entre estos dos niveles administrativos.

34. Los Fondos que incluye el balance de Tesorería son: Fondes, Coltel, Prone, Bonos Pensionales, Fazni, Fonpet, Fomento de Gas Natural, Faer, Carbocol Pensiones, Supernotariado, Incomex, Corporación nónicas, Epsa, Findeter, Fondo Nacional de Regalías en Liquidación, Foes, Fondeg, Fonconti, Pensiones Públicas. Si bien la Tesorería gestiona recursos del Sistema General de Regalías, las inversiones se contabilizan directamente en dicho Fondo.

35. 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 según el negocio específico de cada una de ellas: 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2. Deuda Pública y 3. Tesoro Nacional (DTN).

36. Incluye los presupuestarios, los acuerdos de pago, los créditos transitorios, los créditos para vías terciarias y los intereses a favor reconocidos.

3.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional

Los activos corrientes³⁷ de la Tesorería en 2017 disminuyeron en 13,5% frente a 2016. A esto contribuyó la caída en el saldo del efectivo y la liquidación parcial del portafolio de TES (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Tesoro Nacional - Activos y pasivos corrientes Billones de pesos

Código	Concepto	2016	2017	Crecimiento	
				Absoluto	%
1	Activos	36,9	31,9	-5,0	-13,5
1.1	Efectivo	27,6	24,3	-3,4	-12,2
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	21,4	21,0	-0,4	-1,8
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	3,2	4,5	1,3	40,8
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	5,4	3,6	-1,8	-32,8
1.1.10.12	Depósitos remunerados	12,8	12,9	0,1	0,7
1.1.12	Administración de liquidez	6,3	3,3	-3,0	-47,7
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	8,6	7,3	-1,3	-15,1
1.2.01	Inversiones administración de liq en títulos de deuda	6,1	2,1	-4,0	-65,8
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	6,1	2,1	-4,0	-65,8
1.2.11	Inversiones administración de liq fondos adm	2,5	5,2	2,7	107,0
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,0	0,0	0,0	5,2
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	2,5	5,2	2,7	107,0
1.4	Deudores	0,7	0,4	-0,3	-44,6
1.4.16	Préstamos gubernamentales otorgados	0,0	0,0	0,0	0,1
1.4.24	Recursos entregados en administración	0,0	0,0	0,0	
1.4.70	Otros deudores	0,7	0,4	-0,3	-45,2
2	Pasivos	41,5	35,4	-6,1	-14,7
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	17,3	13,6	-3,7	-21,3
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	17,3	13,6	-3,7	-21,3
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	5,9	3,3	-2,6	-44,5
2.3.06.06	Creditos de tesorería	6,1	10,3	4,2	69,8
2.4	Cuentas por pagar	24,2	21,8	-2,4	-9,9
2.4.22	Intereses por pagar	1,1	0,3	-0,7	-68,2
2.4.53	Recursos recibidos en administración	20,6	18,9	-1,6	-8,0
2.4.90	Otras cuentas por pagar	2,5	2,5	-0,02	-0,9
	Activo corriente - Pasivo corriente	-4,6	-3,5	1,12	-24,3

Fuente: Contaduría General de la Nación, CHIP, cálculos Contraloría General de la República.

37. 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.

En el efectivo se destacó la disminución de la cuenta administración de liquidez (constituida en su mayor parte por los saldos de los pagarés) y la caída en los depósitos en el exterior, cuenta que se vio compensada en parte con un aumento de los saldos en las cuentas corrientes, en su mayoría en cuentas en dólares. Cabe señalar que el saldo de los pagarés en este balance de Tesorería no incorpora los pagarés del Sistema General de Regalías, los cuales se contabilizan en el activo del SGR. Dado que los pagarés en 2017 se liquidaron en su mayor parte, el saldo por \$3,3 billones corresponden casi en su totalidad a Coltel.

Por su parte, las tenencias de TES a favor de la Tesorería se redujeron en 2017, al pasar de \$6,1 billones en 2016 a \$2,1 billones. Los bonos emitidos por entidades financieras se elevaron con respecto a 2016, situándose en \$5,2 billones. Esta cuenta registra los bonos adquiridos por el Fondo Fondes a la FDN.

Los pasivos corrientes³⁸ de Tesorería registraron en 2017 una disminución de 14,7% con respecto a 2016. Esto se explica por la reducción de las cuentas “operaciones de financiamiento a corto plazo” y las “cuentas por pagar” (Cuadro 3-4). Ello obedeció a un menor saldo de los fondos comprados ordinarios, cuenta en la que se registra el saldo de los pagarés que, como se comentó anteriormente, reflejan el préstamo de Coltel a la Tesorería (\$3,2 billones), también registrado en el activo (Cuadro 3-4).

Otra cuenta de las operaciones de financiamiento que se redujo en 2017, fue la de préstamos del gobierno general. En esta se registraba el pasivo del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC), que pasó de tener \$5,3 billones en 2016 a cancelarse en su totalidad en 2017³⁹. Cabe aclarar que la obligación del FEPC con el Gobierno, registrada en el activo del balance de deuda, se contabilizó en la porción no corriente o de largo plazo de la Tesorería. El resultado final es una mayor deuda, reflejada en la emisión de TES que se efectuó para asumir el déficit acumulado del FEPC con el Presupuesto Nacional.

La cuenta denominada Créditos de Tesorería compensó parcialmente la reducción de las cuentas anteriores. En los créditos de Tesorería se registran los préstamos del Sistema General de Regalías a la Tesorería mediante pagarés. El saldo de esta cuenta pasó de \$6,1 billones en 2015 a \$10,3 billones en 2017.

38. 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).

39. La Resolución 1067 de junio 2014 estableció 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.

En cuanto a las cuentas por pagar, se destacó la reducción de los recursos recibidos en administración en \$1,6 billones. En esta cuenta se contabilizan: *i)* los recursos de la CUN trasladados a la Tesorería por las entidades con excedentes y vinculadas al Presupuesto General⁴⁰ *ii)* el saldo de los portafolios independientes administrados por la Tesorería⁴¹ *iii)* los recursos reintegrados a la Tesorería por las entidades ejecutoras del Presupuesto y que no fueron reclamados por sus beneficiarios *iv)* los intereses pagados por la Tesorería, originados por los préstamos de los fondos administrados; y *v)* los recursos de la capitalización de Coltel. Con respecto a este último, se tiene entonces un pagaré tanto en el activo y pasivo corriente de la Tesorería y un pasivo adicional del Gobierno con el fondo para gasto específico en 2018.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia en 2017 entre activos y pasivos corrientes del balance de Tesorería fue negativo en \$3,5 billones, lo que implicó una disminución con respecto a la diferencia de 2016 por \$4,6 billones (Cuadro 3-4).

3.4.2 Balance de la deuda pública

En el balance de la deuda (crédito público), los activos corrientes en 2017 se redujeron 75,7% con relación a 2016. Esto en razón al menor valor de los préstamos gubernamentales otorgados, cuenta en la que se registraba la deuda acumulada del FEPC al Gobierno y que en 2017 se contabilizó en la parte no corriente del activo, es decir, se consideró como un activo con duración mayor a un año.

Los pasivos corrientes en 2017 presentaron una disminución del 5,6% frente a 2016 (Cuadro 3-5). Esto se explicó por el menor saldo de las operaciones de deuda externa, específicamente por los vencimientos de bonos externos de periodo menor a un año, que pasaron de \$5,0 billones en 2016 a \$0,0 billones en 2017. El saldo de amortizaciones de préstamos de banca multilateral no presentó ningún cambio.

40. La Cuenta Única Nacional (CUN) se estableció en el decreto 359 de 1995 y se formalizó con la ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), concretamente en el decreto 2785 de 2013, con el cual se reglamentó su operación. La Cuenta es administrada por la Dirección del Tesoro Nacional (Tesorería), y con esta se controla la disponibilidad de recursos de cada entidad en la CUN, posibilitando el traslado directo de recursos a las cuentas de los beneficiarios finales, reduciendo el riesgo de mantener saldos en diferentes cuentas bancarias manejadas por las entidades.

41. En estos portafolios independientes están en otros, el Fondes, el Fonpet, Supernotariado, Prone, Fazni, FAER y UGPP.

Cuadro 3-5

Crédito público (deuda) - Activos y pasivos corrientes
Billones de pesos

Código	Concepto	2016	2017	Crecimiento	
				Neto	%
1	Activos	7,8	1,9	-5,90	-75,7
1.4	Deudores	7,5	1,6	-5,9	-78,2
1.4.16	Prestamos gubernamentales otorgados	5,6	0,3	-5,3	-95,0
2	Pasivos	37,5	35,4	-2,1	-5,6
2.2	Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	27,5	24,6	-2,9	-10,5
2.2.03	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	8,4	8,5	0,1	1,1
2.2.08	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	11,3	13,2	1,9	16,5
2.2.08.30	Préstamos banca comercial	0,0	0,0	0,0	-100,0
2.2.08.35	Titulos TES	11,2	13,1	1,9	16,6
2.2.08.36	Otros bonos y títulos emitidos	0,1	0,1	0,0	3,1
2.2.13	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	7,8	3,0	-4,8	-62,0
2.2.13.02	Préstamos banca multilateral	2,8	2,8	0,0	-0,4
2.2.13.03	Préstamos banca de fomento	0,0	0,1	0,1	214,3
2.2.13.04	Préstamos de gobiernos	0,0	0,1	0,1	176,8
2.2.13.07	Otros bonos y títulos emitidos	5,0	0,0	-5,0	-100,0
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	0,3	0,3	0,0	6,6
2.4	Cuentas por pagar	9,7	10,4	0,7	7,7
2.4.22	Intereses por pagar	9,7	10,4	0,7	7,6
2.4.22.01	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	0,0	0,0	0,0	8,6
2.4.22.02	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	7,2	8,1	0,9	12,6
2.4.22.04	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	2,0	1,9	-0,1	-3,3
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,5	0,4	-0,1	-23,2
2.4.23	Comisiones por pagar	0,0	0,0	0,0	10,7
	Activo corriente - Pasivo corriente	-29,7	-33,5	-3,8	12,8

Fuente: Contaduría General de la Nación, CHIP, cálculos Contraloría General de la República.

Cabe señalar que el saldo de los TES de corto plazo en 2017 se mantuvo constante con respecto a 2016 (\$8,5 billones vs \$8,4 billones). Por su parte, los TES emitidos a largo plazo, pero que vencen a menos de un año, aumentaron en 16,6%, cerrando en \$13,1 billones (Cuadro 3-5). Igualmente, las cuentas por pagar se elevaron en 2017 debido a los intereses de crédito interno de largo plazo.

Con la disminución de activos mayor a la reducción de los pasivos, la diferencia negativa entre el activo corriente de crédito público y su pasivo corriente se elevó de \$-29,7 billones en 2016 a \$-33,5 billones en 2017.

3.4.3 Resultado global Tesorería y deuda (crédito público)

La diferencia entre los activos de la Tesorería y Crédito Público y los pasivos corrientes de los dos balances se situó en 2017 en \$-37 billones (Cuadro 3-6), lo que representó una mayor diferencia negativa con respecto a la registrada en 2016 (\$-34 billones). Los pasivos de la Tesorería y Crédito Público representaron 2,1 veces los activos corrientes, lo que muestra que los activos de corto plazo no son suficientes para cubrir las obligaciones de corto plazo.

Mientras en la Tesorería se presentó un cubrimiento de los pasivos con los activos de corto plazo de forma más equilibrada, en el balance de deuda la diferencia entre los pasivos y los activos es más notoria.

Cuadro 3-6

Activos y pasivos corrientes Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional

	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo %	
	2016	2017	2016	2017
Deuda (crédito público)	-29,7	-33,5	4,8	18,7
Tesoro Nacional	-4,6	-3,5	1,1	1,1
Total	-34,3	-37,0	1,8	2,1

Fuente: Contaduría General de la Nación, CHIP, cálculos Contraloría General de la República.

De acuerdo con lo anterior y tal como ha sucedido en los últimos años, las obligaciones de corto plazo se cubrirán con pagarés o el refinanciamiento de estos, con la postergación de vencimientos de TES mediante operaciones de canje o con el uso de los recursos de la CUN.

Capítulo IV

Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta del presupuesto y del tesoro

Para la vigencia 2017, la Contraloría General de la República auditó \$201,70 billones, 88,0% del total de la apropiación definitiva del PGN (\$229,32 billones), en 63 unidades ejecutoras incluidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF 2018)⁴². En el proceso auditor también se verificó la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2016 por \$15,94 billones a las mismas unidades ejecutoras.

4.1 Hallazgos: incorrecciones, imposibilidades y opiniones

4.1.1 Incorrecciones

Las incorrecciones encontradas en las auditorías individuales fueron por \$5,16 billones, de los cuales el 99,9% se presentaron en gastos y el porcentaje restante en ingresos. Se resalta las incorrecciones en el rezago constituido al cierre de la vigencia 2017, que representaron el 49,6% del total de los hallazgos (Cuadro 4-1).

Del total de las incorrecciones, el 78,5% se presentaron por incumplimiento de normas por parte de los ejecutores, el 13,1% por desvío de control y el 8,4% por irregularidad en las cifras presupuestales.

⁴². La información relacionada en este Capítulo corresponde a la suministrada por las Contralorías Delegadas Sectoriales producto del proceso auditor llevado a cabo en el primer semestre de 2018.

Cuadro 4-1

Hallazgos de auditorías individuales

Hallazgos PGN 2017	Valor incorrecciones Billones	Participación %
Ingresos	0,00	0,0
Gastos	1,15	22,2
Rezago constituido 2017	2,56	49,6
Cuentas por pagar	1,05	20,3
Reservas	1,51	29,3
Ejecución rezago 2016	1,45	28,1
Cuentas por pagar	0,32	6,2
Reservas	1,13	21,9
Total	5,16	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Incorrecciones en ingresos

Se destacó la incorrección del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bucaramanga, Santander por el no registro de \$201,85 millones de ingresos por arrendamientos.

Incorrecciones en gastos

Las incorrecciones en el gasto alcanzaron los \$1,15 billones, 85,1% en inversión y 14,9% en funcionamiento.

En inversión los hallazgos más representativos fueron:

- En la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) cursa un proceso administrativo sancionatorio en contra de Yuma Concesionaria S.A. por la presencia de incumplimientos graves y directos de las obligaciones contenidas en el contrato de concesión que pueden conducir a su paralización; la interventoría de manera motivada solicita la declaratoria de incumplimiento y en consecuencia la caducidad del contrato de concesión. No obstante, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) continúa realizando los traslados de los aportes de vigencias futuras, entre ellos la vigencia futura del año 2017 por valor de \$0,30 billones al patrimonio autónomo.

En esta misma Entidad, se efectuó un traslado de la totalidad de los aportes por concepto de vigencias futuras al “Proyecto de Inversión C 2401 0600 1 Mejoramiento Autopista Bogotá – Villavicencio”, el cual, a 30 de diciembre de 2017 no

había terminado las obras, como fue establecido en la adición del contrato, cuantificado en \$0,16 billones.

- En la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no se utilizó el 59,9% del total de las vigencias futuras autorizadas para ejecutarse durante 2017, que equivalen a \$0,13 billones. Se evidenció que han solicitado vigencias futuras para un mismo proyecto de inversión, quedando remanentes sobre éstas. Las razones técnicas soportadas para la solicitud y aprobación demuestran falta de planeación, lo que impide el uso de recursos en otros propósitos de la misión del Estado.

Con relación a las incorrecciones en funcionamiento se encontró:

- En el Ministerio de Comercio Industria y Turismo se transfiere la mayor parte de los recursos para ser ejecutados a través de patrimonios autónomos, pero no se identifican riesgos y controles en la ejecución y persisten debilidades de supervisión y seguimiento a dichos recursos. Este es un hallazgo por circunstancia⁴³ que no se puede cuantificar.
- En el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Gestión General no se ejecutaron \$48.520 millones de vigencias futuras solicitadas y autorizadas para la vigencia de 2017, lo que equivale al 12% de la totalidad de los recursos solicitados.

Incorrecciones en constitución de rezago 2017

En la constitución del rezago 2017 los hallazgos encontrados en reservas ascendieron a \$1,51 billones, de los cuales \$0,63 correspondieron al 100% de las apropiaciones de inversión del Fondo de Adaptación. Allí se encontró que para algunos contratos se solicitaron más recursos de los requeridos, en otros se solicitaron recursos cuando el contrato ya había sido ejecutado y liquidado en 2014 y para el registro de \$0,13 billones la entidad no suministró la relación de compromisos que justificaron su constitución.

En la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se constituyeron reservas en inversión por \$0,32 billones, 43,7% del presupuesto apropiado de la entidad y en la ANI por \$0,41 billones, 21,0% del presupuesto apropiado de la entidad, superando el tope de 15% establecido en la norma presupuestal.

43. Incorrecciones que pudieran alterar la impresión dada a los usuarios. Por ejemplo, el auditor tiene en cuenta el riesgo de fraude valorado en una escala alta, o el riesgo de algún incumplimiento legal específico, incumplimiento de políticas que pueden llegar a afectar las cifras

En el Ministerio del Trabajo se constituyeron reservas por \$0,15 billones para el pago de subsidios, de la Subcuenta de Subsistencia del Programa Colombia Mayor, para realizar el pago de subsidios de los meses de enero y febrero de 2018, con el fin de garantizar la continuidad en la entrega de los beneficios a los adultos mayores que se encuentran en el Programa Colombia Mayor, situación que se sale de lo normado en el artículo 34 de la Ley 1815 de 2016⁴⁴ para la constitución de reservas, por tanto no se refrendaron.

Incorrecciones en constitución de cuentas por pagar 2017

En la constitución de las cuentas por pagar los hallazgos ascendieron a \$1,05 billones, de los cuales el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) constituyó \$1,02 billones sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, ya que no se evidenció la recepción de los bienes o servicios que generaron su constitución.

En los soportes presentados por el Ministerio de Educación Nacional de la constitución de tres cuentas por pagar se evidenciaron inconsistencias que no permitieron validar la información.

En el Ministerio del Trabajo - Gestión General las cuentas por pagar de la vigencia 2017, por directriz del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reversaron para hacerlas aparecer como reservas presupuestales, lo que generó inconsistencia con los hechos económicos de esta entidad.

Incorrecciones en ejecución de rezago constituido en 2016

Se encontraron incorrecciones en reservas por \$1,13 billones. Se destacó el Fondo de Adaptación que había reservado \$0,50 billones para atender compromisos que se encontraban en el listado de justificación de la reserva de 2016, de los cuales hizo pagos durante 2017 por \$0,15 billones (29,9%), pero el restante por \$0,35 billones (70,1%) los destinaron a cubrir compromisos no incluidos en el listado. Se dio uso distinto al que originó la constitución de la reserva.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en diciembre de 2017 se constituyó un patrimonio autónomo para el manejo de los recursos del

44. ARTÍCULO 34. Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que administran recursos para el pago de pensiones podrán constituir reservas presupuestales o cuentas por pagar con los saldos de apropiación que a 31 de diciembre se registren en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación para estos propósitos. Lo anterior se entenderá como una provisión para atender el pago oportuno del pasivo pensional a cargo de dichas entidades en la siguiente vigencia.

Fondo de Inversión para la Paz (FIP) por \$0,07 billones, con reservas presupuestales de la vigencia 2016 que debieron ejecutarse en 2017 en otro gasto, es decir, se dio una destinación diferente para la que fueron constituidas. Así mismo, las cuentas por pagar presupuestales fueron constituidas sin observar el clausulado de los convenios ni las normas presupuestales vigentes.

En la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), el equipo auditor encontró que se había pagado un mayor valor en cuantía de \$12,87 millones en un contrato terminado y liquidado el 30 de diciembre de 2016, correspondiente al pago de mano de obra calificada durante un periodo en el que no se prestaron los servicios, monto que fue reintegrado por el contratista el 24 de abril de 2018, estableciéndose un beneficio de auditoría; sin embargo, la irregularidad presentada en la liquidación del contrato, evidencia que la supervisión no realizó una adecuada vigilancia de las actividades del contrato.

Finalmente, los principios presupuestales que muestran mayor afectación por los hallazgos fueron: Anualidad, Planificación y Programación integral (Cuadro 4-2).

Cuadro 4-2

Relación de incorrecciones por principios presupuestales

Principios presupuestales	Valor hallazgos Billones	Participación %
Anualidad	2,42	46,9
Planificación	1,81	35,0
Programación Integral	0,73	14,2
Otros	0,20	3,9
Total	5,16	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

4.1.2 Imposibilidades

Conforme a lo establecido en la Guía de Auditoría Financiera (GAF), la imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada puede tener su origen en las limitaciones al trabajo del auditor y en la observancia de múltiples incertidumbres, de tal forma que el auditor considere que no es posible formarse una opinión o tener certeza de los registros presupuestales, debido a su posible efecto en el total de la programación y ejecución del presupuesto.

En el ejercicio auditor de la vigencia 2017 se destacó la imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada del presupuesto de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) - Gestión General al no darse cumplimiento al artículo 21 de la Ley 1815 de 2016, con la desagregación del presupuesto.

Como se describió en el capítulo 2.2.6 de refrendación de reservas vigencia 2017, se presentó la incertidumbre para establecer el valor real de las reservas presupuestales y cuentas por pagar en el aplicativo SIIF, impactando el cálculo de los indicadores fiscales.

4.1.3 Opiniones presupuestales

De las auditorías a 63 unidades ejecutoras, 32 obtuvieron una opinión razonable, que representaron 75,8% del total del presupuesto definitivo auditado. Mientras que las 31 unidades ejecutoras restantes tuvieron problemas en sus registros y manejo presupuestal, estas representaron el otro 24,2% del presupuesto definitivo auditado (Cuadro 4-3).

Cuadro 4-3

Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN

Opinión sobre la evaluación al presupuesto	Unidades ejecutoras	Presupuesto definitivo	Rezago constituido 2016	Participación presupuesto definitivo
	Cantidad	Billones	Billones	%
Opinión razonable	32	152,85	6,51	75,8
Opinión con salvedades	11	13,47	2,55	6,7
Opinión no razonable	20	35,37	6,88	17,5
Total	63	201,69	15,94	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

En la determinación de la opinión para cada unidad ejecutora también influyó el rezago constituido en 2016 y ejecutado en 2017 por \$15,94 billones. De este monto \$6,51 billones auditados estuvieron en unidades ejecutoras con opinión razonable; \$2,55 billones en unidades ejecutoras con una opinión con salvedades y \$6,88 billones en unidades ejecutoras con opinión no razonable.

4.2 Opinión

4.2.1 Fundamentos de opinión

Se describen los fundamentos que se toman en cuenta para dar la opinión a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2017.

La materialidad, se estableció con base en: *i*) la apropiación definitiva (\$229,32 billones); *ii*) el tipo de incidencia de los hallazgos obtenidos siendo la mayor frecuencia disciplinarios, y; *iii*) los antecedentes de riesgo por el No Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2016 por parte de la Cámara de Representantes, según Resolución MD-2713 del 13 de diciembre de 2017.

Resultado del proceso auditor la CGR⁴⁵ no refrendó 46,9% de las reservas presupuestales evaluadas, hecho considerado como material, pues se constituye en un incumplimiento normativo debido a fallas en la planeación, falencias en la gestión de las entidades y falta de gestión de los supervisores e interventores de los contratos.

Adicionalmente debe considerarse la imposibilidad de establecer el valor real de las reservas presupuestales y cuentas por pagar por las reversiones realizadas en el aplicativo SIIF, solicitadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y realizadas por las entidades, en contravía de los hechos económicos y de los soportes legales que cimentaban esos registros.

El nivel de incorrecciones, por \$5,16 billones, fue material, pero no generalizado, siguiendo la metodología de la Guía de Auditoría Financiera de la CGR, adoptada mediante Resolución No. 012 de marzo de 2017. Estos superaron la materialidad cuantitativa de planeación establecida para su consolidación.

4.2.2 Opinión

Razonable con salvedades.

La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2017 presenta cifras razonables, excepto por: *i*) El valor total de los hallazgos; *ii*) las reservas presupuestales no refrendadas; y *iii*) la incertidumbre para obtener el valor real en el aplicativo SIIF de las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2017.

45. Artículo 40º.- Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto.

Capítulo V

Anexo Gasto Social en Colombia 2000 -2017

En Colombia se garantiza la prioridad del Gasto Público Social (GPS) en la Constitución Política, no obstante, la definición dada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto extiende el concepto a todo aquel gasto ejecutado para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y no solo al gasto enfocado a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más pobres y vulnerables.

La Contraloría General de la República (CGR) debe velar por el cumplimiento del precepto constitucional que otorga prioridad a la asignación y ejecución de los recursos considerados como GPS, bajo los principios de eficiencia, eficacia y equidad⁴⁶. En 2005 realizó el Informe Social “Evaluación del Gasto y la Política Social”, en este se mostraron entre otros, la ambigüedad y falta de claridad en la definición del GPS y sus componentes, tanto desde el nivel normativo como desde el punto de vista conceptual y metodológico, situación que a la fecha continúa.

En cuanto a la clasificación funcional del Anexo Gasto Social (AGS) encontró, para el período 2001-2004 que, en promedio, 13,2% de los gastos incorporados no se ajustaban a un criterio riguroso de GPS, adicionalmente se encontró que la implementación de programas que atienden poblaciones específicas no fue suficiente para garantizar una mejoría permanente en las condiciones de las mismas.

Para 2009 la CGR publicó el documento “Gasto Público Social en el Presupuesto General de la Nación 2004-2008”⁴⁷. En el cual se reiteró la sobreestimación del GPS por la inclusión de rubros en el AGS que no deberían ser considerados como tal, así mismo señaló desde el punto de vista fiscal, que en el período analizado se disminuyó la participación del GPS respecto de los ingresos corrientes de la Nación, lo que relativiza la idea del incremento de este gasto por parte del gobierno nacional.

Para esta vigencia se retomó el análisis del GPS identificado y registrado en los AGS de cada vigencia por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); se observó que éste se incrementó pasando de \$46 billones en el año 2000 hasta \$118 billones en 2017 (cifras en pesos constantes de 2017), lo que significa que esta

46. Eficiencia: alcanzar los objetivos con el menor costo; Eficacia: Relación con el grado alcanzado en los objetivos sociales esperados con los recursos distribuidos; Equidad: Hacia la población más pobre y vulnerable.

47. Se presentó a finales de 2008 en el VII Encuentro de Gobernadores y Gobernadoras por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud.---

asignación creció dos y media veces en el periodo mencionado. Si bien el incremento en el GPS es importante y con parte de él se financiaron planes, programas y proyectos de asistencia y apoyo dirigidos a la población pobre y vulnerable, la pobreza no disminuyó en niveles proporcionales a ese aumento y persiste aún la inequidad: en la última década el Coeficiente de GINI pasó de 0,56 a 0,52.

Al igual que en informes anteriores, se estableció que dentro del AGS se incluyen conceptos que no deberían ser considerados GPS como el seguro de vida de senadores y representantes del Congreso (normado por el Art. 389 de la Ley 5ª de 1992), por un monto de \$1.479 millones para 2017, los recursos de gastos de personal de la mayoría de las entidades que no manejan programas sociales y otros rubros que se asocian con la defensa, seguridad y justicia que son considerados como bienes públicos puros.

Por otra parte, el artículo 350 de la Constitución Política Nacional estableció que “(...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) en desarrollo de ese artículo establece, en el artículo 41 que “el presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto con (sic) el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”. Formulación que es difusa y se presta para múltiples interpretaciones, lo que facilita el incumplimiento del espíritu de la norma que no era otro que garantizar que el gasto social representara una proporción creciente con respecto al gasto total.

Cabe anotar que, para los años 2001, 2003, 2010, 2016 y 2017 se incumplió la disposición legal. Por ejemplo, en 2015 el AGS representó 57,2% del total presupuestado, en 2016 54% y en 2017 52,8%. Si se es riguroso en la interpretación del principio y se mide el peso de los rubros clasificados como inversión del AGS respecto de la Ley, este se incumplió en 2003, 2010, 2014, 2016 y 2017.

5.1 La situación fiscal y el gasto social

El GPS es una de las herramientas con la que cuentan los gobiernos para desarrollar la política social y productiva del Estado. Este cumple propósitos en bien de la sociedad como incluir en el sistema educativo a los niños de las familias más pobres, asegurar el acceso universal a la salud de la población sin capacidad de ingreso, mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda u otorgar vivienda a los más pobres, mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable, impulsar la innovación en los procesos productivos, entre otros.

Así el GPS tiene efectos tanto en la economía como en la distribución del ingreso y se debe asegurar que, ante la restricción presupuestal del gobierno, este gasto sea eficiente y eficaz, que garantice el interés público y llegue a los ciudadanos que deban ser beneficiados por sus malas condiciones económicas o de vulnerabilidad.

Ante la presión fiscal generada por los menores ingresos del Gobierno Nacional Central, la inflexibilidad del gasto y los recursos requeridos para la implantación de los acuerdos de paz, el gobierno seguirá ajustando el gasto público y reduciendo la inversión. Por tal razón, se hace necesario identificar el recurso destinado a GPS que muestre ser progresivo y eficaz y diferenciarlo del gasto que no cumple con estos requisitos para poder realizar los ajustes pertinentes.

5.2 Evolución de los recursos destinados a Gasto Público Social, según la clasificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La normativa establece que el gasto público en inversión social no puede disminuir su participación porcentual con respecto al gasto total de la ley de apropiaciones. Este principio se violó en los años 2001, 2003, 2010, 2016 y 2017 (Cuadro 5-1).

Cuadro 5-1

Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y Anexo Gasto Social 2000-2017 Billones de pesos

Año	Ley de Apropriaciones (1)	Anexo Gasto Social (2)	(2)/(1) (%)
2000	46,62	21,36	45,8
2001	56,98	24,41	42,8
2002	62,91	27,36	43,5
2003	67,17	28,76	42,8
2004	77,65	35,37	45,5
2005	93,07	42,75	45,9
2006	105,39	48,09	45,6
2007	116,43	54,82	47,1
2008	125,72	60,15	47,9
2009	140,49	72,02	51,3
2010	148,29	74,91	50,5
2011	147,26	76,25	51,8
2012	167,28	87,00	52,0
2013	185,52	96,48	52,0
2014	199,85	108,22	54,2
2015	203,66	116,47	57,2
2016	215,91	116,50	54,0
2017	224,42	118,47	52,8

Fuente: Leyes de apropiación y proyectos de presupuesto del Anexo Gasto Social: 2000-2009 y 2013 - 2017 de las bases de AGS de proyecto de presupuesto, 2010 - 2012 de los proyectos de presupuesto en PDF, cálculos Contraloría General de la República.

Adicionalmente si se miden los rubros, clasificados como inversión del AGS, como proporción del total de la inversión, este principio se violó en las vigencias 2003, 2010, 2014, 2016 y 2017 (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2

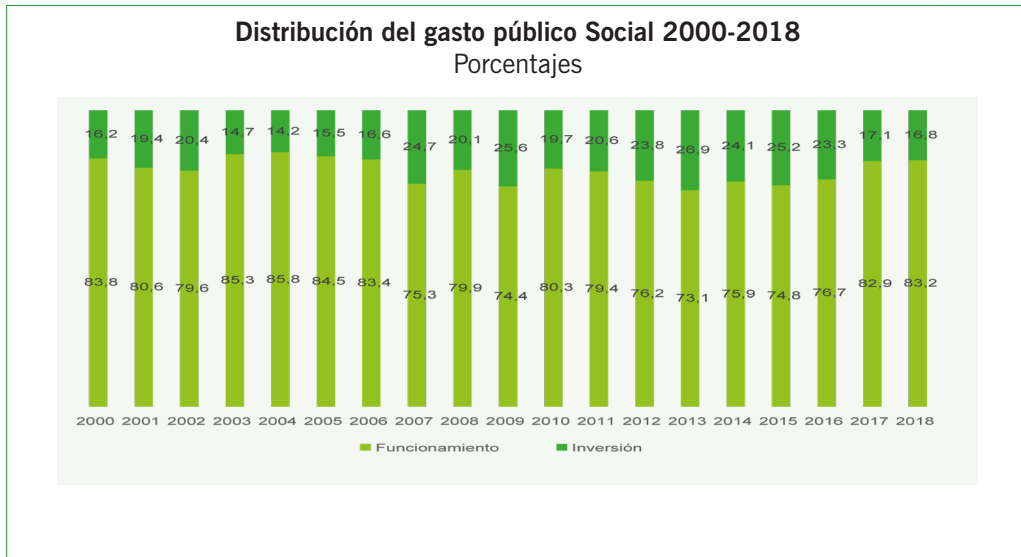
**Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación
e inversión en el Anexo Gasto Social 2000-2017**
Billones de pesos

Concepto	Ley de Apropiación (1)	Inversión en el AGS (2)	(2)/(1)
2000	46,62	3,46	7,4%
2001	56,98	4,74	8,3%
2002	62,91	5,57	8,9%
2003	67,17	4,23	6,3%
2004	77,65	5,02	6,5%
2005	93,07	6,60	7,2%
2006	105,39	7,96	7,6%
2007	116,43	13,56	11,6%
2008	125,72	12,07	9,6%
2009	140,49	18,45	13,1%
2010	148,29	14,74	9,9%
2011	147,26	15,70	10,7%
2012	167,28	20,74	12,4%
2013	185,52	25,96	14,0%
2014	199,85	26,12	13,1%
2015	203,66	29,36	14,4%
2016	215,91	27,16	12,6%
2017	224,42	20,26	9,0%

Fuente: Leyes de apropiación y proyectos de presupuesto del Anexo Gasto Social: 2000-2009 y 2013 - 2017 de las bases de AGS de proyecto de presupuesto, 2010 - 2012 de los proyectos de presupuesto en PDF, cálculos Contraloría General de la República.

En cuanto a la composición de este gasto, en los años 2000 y 2001 se incluyeron rubros del pago del Servicio de la Deuda al AGS, en 2000 (0,1% del AGS) para el pago de intereses externos e internos y en 2001 (0,01% del AGS) para intereses internos. La participación de la inversión respecto al total del AGS, ha oscilado entre el 14% y el 27%, siendo en 2013 cuando se presentó la mayor participación. En los últimos tres años esta ha disminuido (Gráfico 5-1).

Gráfico 5-1



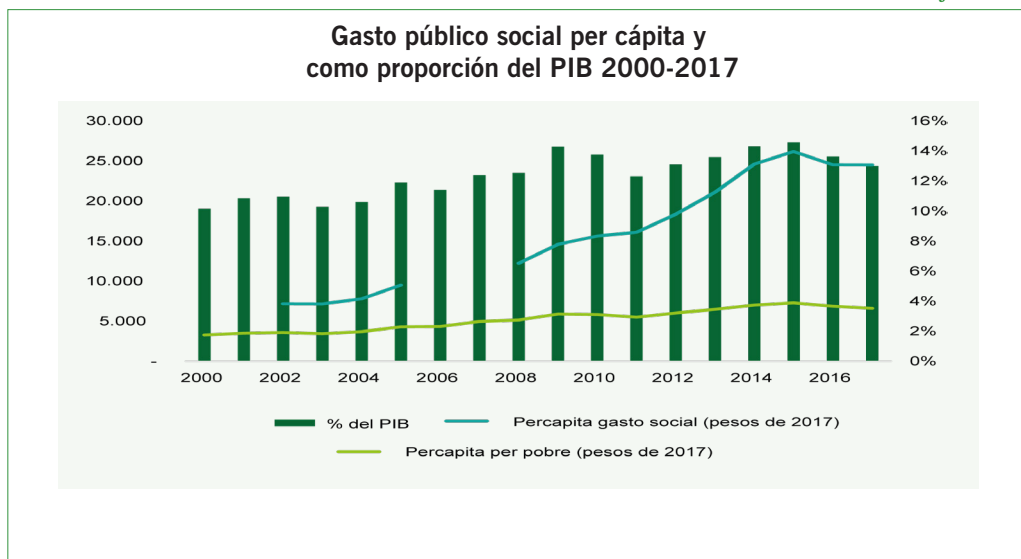
Fuente: Leyes de apropiación y proyectos de presupuesto del Anexo Gasto Social: 2000-2009 y 2013 - 2017 de las bases de AGS de proyecto de presupuesto, 2010 - 2012 de los proyectos de presupuesto en PDF, cálculos Contraloría General de la República.

Según la Cepal⁴⁸ la utilización de un esquema de función social y no solo de clasificación administrativa, permite obtener una medición de gasto social más precisa. De acuerdo con la clasificación funcional del PGN del MHCP, la prioridad macroeconómica del GPS ha pasado de representar 10,2% del PIB, al 13,5% en 2016 (Gráfico 5-2). Alcanzó su máxima participación en el 2015 y la disminución más importante en 2011. En el periodo 2007- 2016 la prioridad fiscal de este gasto (excluyendo la deuda) se ha mantenido en 69,6%.

El GPS per cápita, ha pasado de \$3.130 pesos diarios (pesos constantes de 2017) en 2000 a \$6.585 en 2017. Sin embargo, al estimarse sobre la población en pobreza por ingreso, este ha pasado de \$6.903 a \$23.383 diarios.

⁴⁸. Cepal, Manuales_ Modelo de Análisis del Gasto Social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, 2011, pág. 14.

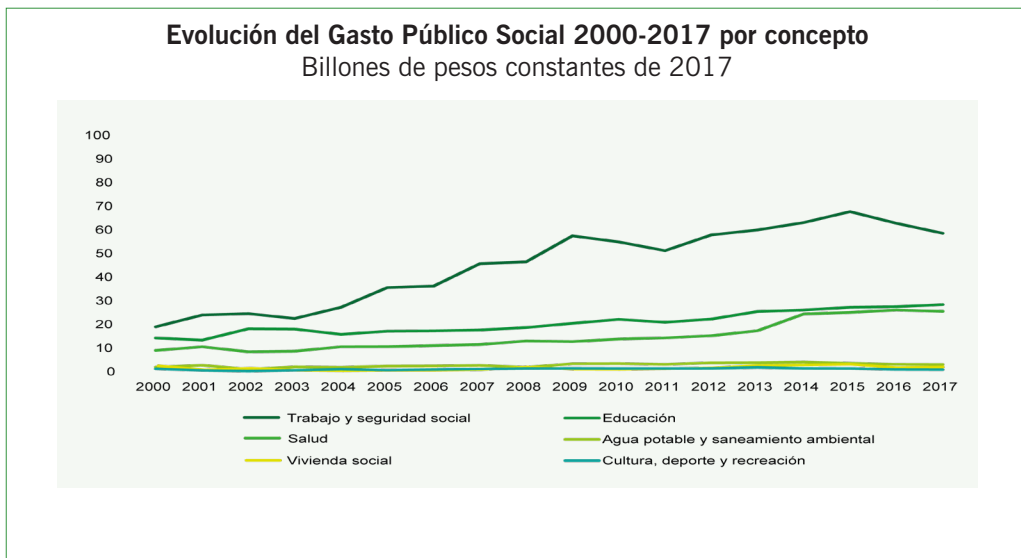
Gráfico 5-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Cálculos Contraloría General de la República <http://www.min-hacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto>, Tomada el 13 de septiembre de 2017, PIB y Proyecciones de Población DANE.

La mayor participación de recursos en el GPS, por sector, la tiene Trabajo y Seguridad Social que oscila, en el periodo analizado, entre el 40% y 60% del total de su presupuesto. En este mismo sector es donde se aprecian los mayores incrementos, particularmente por las obligaciones en el tema pensional. El sector con menor monto asignado y que ha perdido participación es el de Cultura, Deporte y Recreación (Gráfico 5-3 y Cuadro 5-3).

Gráfico 5-3



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Cálculos Contraloría General de la República <http://www.min-hacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto>, Tomada el 13 de septiembre de 2017, PIB y Proyecciones de Población DANE.

Cuadro 5-3

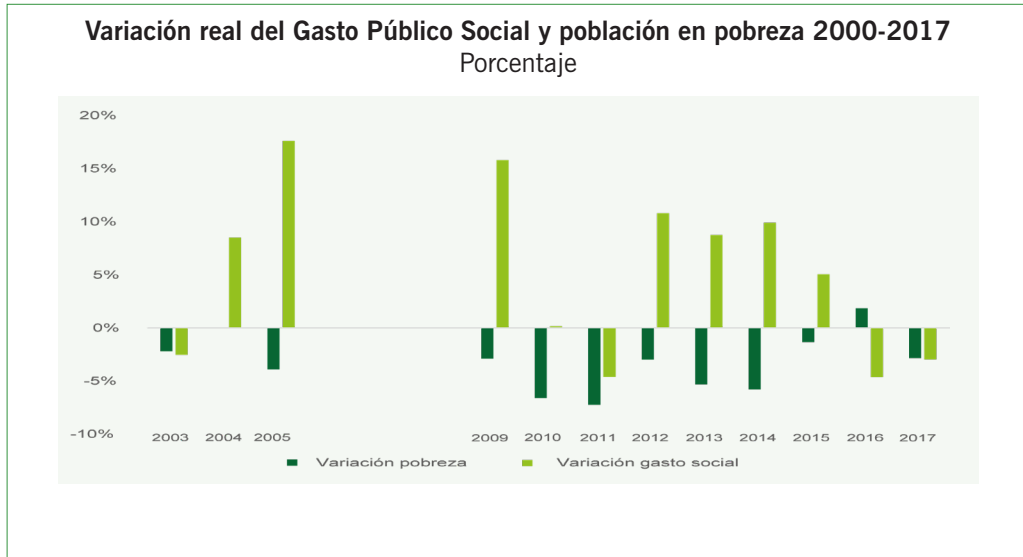
**Distribución por conceptos del Gasto
Público Social 2000-2017**
Porcentaje

Años	Trabajo y seguridad social	Educación	Salud	Agua potable y saneamiento ambiental	Vivienda social	Cultura, deporte y recreación	Gasto social
2000	39,7	29,7	18,8	3,9	5,5	2,4	100
2001	46,2	25,6	20,3	5,1	1,9	0,9	100
2002	45,6	33,7	15,6	1,8	3,0	0,4	100
2003	42,9	34,3	16,4	3,8	1,5	1,1	100
2004	47,9	27,7	18,5	3,1	1,0	1,8	100
2005	53,1	25,5	15,8	3,5	1,1	1,0	100
2006	52,9	25,2	16,1	3,4	1,1	1,3	100
2007	57,5	22,1	14,4	3,3	1,3	1,4	100
2008	55,7	22,4	15,6	2,1	2,7	1,5	100
2009	59,6	21,2	13,1	3,5	1,2	1,4	100
2010	56,8	22,9	14,3	3,5	1,2	1,3	100
2011	55,6	22,7	15,5	3,4	1,5	1,4	100
2012	56,7	21,8	14,9	3,7	1,7	1,3	100
2013	54,0	22,9	15,6	3,4	2,5	1,6	100
2014	51,7	21,4	20,0	3,3	2,5	1,1	100
2015	52,9	21,3	19,5	2,8	2,6	1,0	100
2016	51,4	22,5	21,3	2,5	1,5	0,7	100
2017	49,4	24,0	21,5	2,5	1,9	0,7	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Cálculos Contraloría General de la República <http://www.min-hacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto>, Tomada el 13 de septiembre de 2017.

No obstante el incremento per cápita por pobre en el GPS, se observa que la reducción de la pobreza por ingreso no ha sido proporcional al monto de recursos invertidos (Gráfico 5-4) y la inequidad se mantiene en niveles altos (en la última década el Coeficiente de GINI pasó de 0,56 a 0,52).

Gráfico 5-4



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proyecciones de población e indicadores de pobreza DANE, cálculos Contraloría General de la República.

Buena parte de los recursos, como lo señaló la CGR⁴⁹ que se asignan por la vía de subsidios no llegan a los pobres y se dirige a población de clase media y media alta, incrementándose la inequidad. Así mismo la CGR viene insistiendo en la gestión antieconómica de los recursos del Plan de Alimentación Escolar (PAE), “relacionada con mayores valores pagados por ración, así como el pago a favor de operadores y contratistas por raciones no entregadas”; de igual forma se señaló cómo la empresa Electricaribe en los dos últimos años, usó indebidamente \$78.500 millones que debían ir a subsidiar la energía de 600.000 hogares⁵⁰ de barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo y zonas especiales.

Estos hechos revelados a la comunidad evidencian que se requiere de políticas públicas que promuevan los valores y el comportamiento ético a todos los niveles de la sociedad para tener un desarrollo con equidad, que unido a un control fiscal efectivo promueva el uso de los recursos públicos en los gastos que determina la Ley.

49. Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2016.

50. Contralor General de la República, “Estamos combatiendo fuertemente la corrupción”: Contralor General Economía 22 Oct 2017.

5.3 ¿Cuáles erogaciones presupuestales deben considerarse como Gasto Público Social?

El Gasto Público Social (GPS) constituye el instrumento de gestión más importante para coadyuvar al logro en la disminución de los niveles de pobreza, pobreza extrema e inequidad. Los subsidios en dinero incrementan los ingresos de los hogares y los recursos asignados para educación, salud, nutrición, vivienda, agua potable y saneamiento básico, recreación, deporte y trabajo; permiten a mediano y largo plazo potenciar las capacidades de las personas para que mejoren esas situaciones. Sin embargo, si este gasto no es oportuno, de calidad y eficiente, los resultados no alcanzarán las metas deseadas en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El Decreto 111 de 1996 define el gasto público social como *“aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”*.

Amparados en esta definición, los gobiernos incluyen parte de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) que no benefician directa o indirectamente a la población con mayor vulnerabilidad o con necesidades básicas insatisfechas, en el denominado Anexo Gasto Social (AGS).

La CGR en 2005⁵¹, realizó el ejercicio de clasificación de los rubros presupuestales del AGS (2001-2005), definiendo como GPS: *“un gasto gubernamental (...) si logra la disminución de la pobreza, la redistribución del ingreso, y la riqueza y la acumulación de capital social. Desde la naturaleza del bien, la clasificación puede ser posible siempre que admita la rivalidad y la exclusión y permita identificar a los beneficiarios quienes no deben considerarse tales si el acceso al bien lo consiguen por su vinculación laboral”*.

Esa propuesta permitiría identificar las erogaciones del PGN que deben ser consideradas como GPS. En un estudio del CEDE⁵² la recomendación es definirlo como: *“el conjunto de erogaciones asociadas, en el contexto del manejo social del riesgo, con la financiación a través de recursos públicos del Sistema de Protección Social (SPS), en línea con lo que se propone el DNP (2008), con tres grandes componentes:*

51. CGR, Informe Social: Evaluación del Gasto y la Política Social, 2005.

52. CEDE, Gasto Público y Movilidad Social, febrero de 2013, pag.20.

- Seguridad Social Integral
- Sistema de promoción social y sistema social de riesgo
- Sistema de formación de capital humano

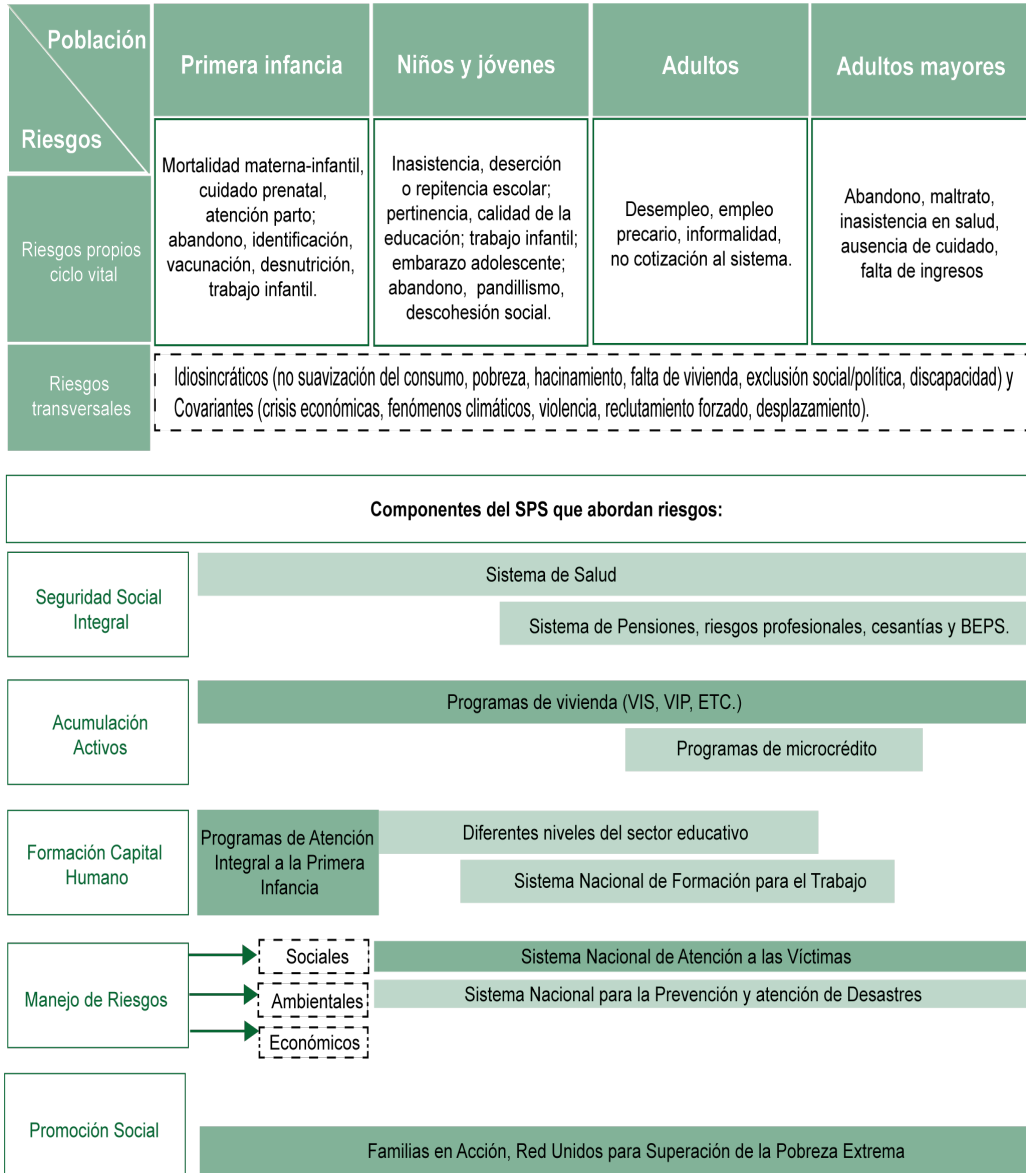
(...) El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”⁵³. El SPS nacional está basado en un modelo de gestión que permite:

- Identificación y focalización para familias en extrema pobreza
- Acceso preferente a servicios
- Incentivos para mejorar el capital humano y superar la trampa de la pobreza
- Adecuación de la oferta de programas sociales a las necesidades de las familias
- Enfoque diferencial

La CEPAL por su parte (Ilustración 5-1) propone definir los componentes del SPS teniendo en cuenta dos tipos de riesgos que enfrentan las personas en su vida: los propios de las etapas del ciclo de vida y los que no necesariamente dependen del ciclo de vida, pero afectan la calidad de vida de las personas.

53. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 789 de 2002.

Ilustración 5-1



Fuente: Cepal, Series de Estudios y Perspectivas – B – No. 28, Sistema de protección social en Colombia: avances y desafíos.

Así, identifican cinco componentes del SPS:

Seguridad Social Integral: Este incorpora los pilares de protección a la vejez, salud y trabajo, es decir quedarían aquí incluidos los sistemas de Salud, Pensiones, riesgos profesionales y cesantías⁵⁴.

Acumulación de Activos: incluiría los programas de vivienda y de microcrédito.

Formación de Capital Humano: incluye desde la educación inicial hasta la educación postsecundaria, es decir, los programas de atención a la primera infancia, educación básica, media y superior y el Sistema Nacional para la formación del Trabajo.

Manejo de riesgos: incluiría entre otros, el Sistema de Atención a Víctimas y el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres y los mecanismos de protección a la vejez.

Promoción social: incluiría programas como el de Más familias en acción, Red para la superación de la pobreza extrema, programas de ingreso del Departamento de la Prosperidad Social.

Por otra parte, una definición de lo que debe considerarse como inversión social se encuentra en la Sentencia C-151 de 1995 (Corte Constitucional, M.P. Fabio Morón Díaz): *“se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que, por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”*.

Relacionado con los recursos de Medio Ambiente por Ley⁵⁵ son considerados como GPS.

Se propone considerar como GPS: *“El conjunto de transferencias de los recursos públicos (en dinero u especie) dirigidas a los hogares y/o individuos, en circuns-*

54. De acuerdo con el esquema presentado consideran el programa BEPS dentro de Seguridad Social Integral, sin embargo, en la clasificación realizada por la CGR, este programa, así como el de Colombia Mayor se clasificaron dentro del componente de riesgo, dado que el incentivo que se otorga por medio de estos no cubre la seguridad social de los beneficiarios.

55. Art. 47, Ley 99 de 1993 “Los recursos que por medio de esta Ley se destinan a la preservación y saneamiento ambiental se consideran gasto público social”. Art. 17, la Ley 179 de 1994 y Decreto 111 de 1996, incluye de forma taxativa como componentes ambientales” del gasto, los recursos destinados al saneamiento y al agua potable. Art. 41, Decreto 111 de 1996.

tancias que afecten negativamente su bienestar, en cinco componentes: Seguridad Social Integral, Acumulación de Activos, Formación de Capital Humano, Manejo de Riesgos y Promoción Social, y los recursos destinados para la preservación y saneamiento ambiental. La eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales del GPS se debe reflejar en la disminución de la pobreza, la redistribución del ingreso, la riqueza y la acumulación de capital social y natural”.

Como en 2005 y, de acuerdo con la definición adoptada, serían excluidos del GPS aquellos rubros de entidades que no cumplen directamente una función social, los gastos de funcionamiento como las contribuciones inherentes a la nómina, las cesantías de los servidores públicos y la salud de grupos particulares de funcionarios; los rubros de apoyo institucional del Sistema General de Participaciones, los impuestos, demandas, sentencias, multas y las cuotas de auditoría de las entidades que no cumplen una función social.

5.4 Observaciones sobre la clasificación funcional del Ministerio de Hacienda

En la clasificación funcional del MHCP⁵⁶ se incluyen recursos en el AGS de programas como “Apoyo y Regulación de la Función Pública” (\$1,46 billones), “Administración de la Justicia” (\$1,29 billones), “Defensa Nacional” (\$0,07 billones). Estos programas no cumplen con la definición más precisa que acabamos de presentar de lo que podría ser considerado como GPS.

Siguiendo las denominaciones de algunos de los rubros incluidos en el GPS no pareciera que estos recursos se dirigen a la población más necesitada, vale la pena observar, por ejemplo, que para el tema “Atención a la Familia” se incluyen las contribuciones a la nómina de Corponariño, Corponor y la CAR_bajo Magdalena y como “Actividades de protección social” han sido incluidos los seguros de vida de senadores y representantes, así como las cesantías definitivas y el seguro de vida de los trabajadores de la Fiscalía.

En el caso del sector Minas y Energía, se ve claramente que \$34.404 millones, correspondientes a 1,5% de la apropiación definitiva de 2017, va dirigido a pagar contribuciones inherentes a las nóminas, contraviniendo lo expresado en el mensaje presidencial al Congreso de la República que definió el GPS, pues estos recursos no están atendiendo necesidades de la población objetivo del gasto social.

56. Elaborado con base en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 del FMI.

Por otro lado también se incluyen erradamente como GPS los proyectos de “Capacitación para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional” de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), “Desarrollo del Capital Humano a través de una transformación cultural del Ministerio de Minas y Energía (MME)” y “Capacitación del Recurso Humano en las áreas de minería y energía a nivel nacional Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)”, como es notorio estos están orientados a actividades de capacitación y mejoramiento del clima laboral de las entidades públicas, como cursos de inglés y gestión administrativa y en nada benefician a la población vulnerable.

Sin embargo, no todos los errores son de inclusión, también se observan recursos que deberían ser considerados como Gasto Social que no han sido incluidos en este, por ejemplo en 2016 faltaron \$0,36 billones en las asignaciones de retiro de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares; las cuotas partes pensionales y bonos pensionales de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de la Policía; recursos destinados para la capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional, recursos para la capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial para el desarrollo social, económico y tecnológico a través de los centros de formación del Sena a nivel nacional, entre otros.

En 2017, por ejemplo no se incluyeron rubros como, “apoyo al programa que oriente un desarrollo neuro motriz, formación técnica y física en la educación física extraescolar nacional”, perteneciente a Coldeportes; y el proyecto “investigación, edición y divulgación de los trabajos del instituto en las áreas de lingüística, literatura y semiótica a nivel nacional” del Instituto Caro y Cuervo.

Así mismo, las inversiones en Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC), particularmente las inversiones para cerrar la brecha digital con recursos del Fondo de TIC⁵⁷ que, siguiendo los criterios enumerados por la CGR, es gasto social pues en consonancia con el artículo 334 de la Constitución Nacional se dirigen a la población más pobre y son imprescindibles para lograr su inclusión en la sociedad global de la información y el conocimiento y superar las trampas de pobreza.

57. De acuerdo con la Ley 1341 de 2009 el Fondo de TIC tiene por objeto (art. 34) “financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, y (art. 38) ordena la “Masificación del uso de las TIC y cierre de la brecha digital”.

5.5 Ejecución del AGS

En cuanto a los niveles de ejecución del AGS⁵⁸ (Cuadro 5-4), exceptuando 2010, se situaron por encima de 90%, las pérdidas de apropiación oscilan, con respecto a la apropiación definitiva, entre el 1% (2017) y 5% (2009, 2007, 2014). Se observa, en la mayoría de las vigencias, que la apropiación inicial finalmente incluida en el decreto de liquidación, resultó ser superior a lo programado en el AGS que acompañó al respectivo proyecto de presupuesto.

Cuadro 5-4

Ejecución del Gasto Público Social 2005-2017 Billones de pesos

Vigencia	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Valor en el Anexo Gasto Social	Ejecución (5)/(3)	Pérdida de apropiación (3)-(4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	42,04	40,89	40,27	37,95	37,69	42,75	92,8%	0,61
2006	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	57,41	56,22	53,27	51,96	50,48	54,82	92,4%	2,95
2008	54,78	50,62	49,68	48,11	46,14	60,15	95,0%	0,94
2009	68,69	66,46	62,98	61,55	58,24	72,02	92,6%	3,48
2010	75,54	74,27	68,54	66,38	60,88	74,91	89,4%	5,73
2011	76,03	72,61	71,12	69,78	63,38	76,25	96,1%	1,49
2012	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	97,25	95,89	93,03	91,66	84,31	96,48	95,6%	2,86
2014	114,33	108,93	103,74	100,51	92,94	108,22	92,3%	5,19
2015	120,56	112,10	110,06	104,31	99,01	114,92	93,1%	2,04
2016	119,10	116,46	115,61	109,00	105,46	116,50	93,6%	0,85
2017	125,40	127,09	126,46	122,07	118,03	118,47	96,0%	0,63

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los Anexos de Gasto Social, cálculos Contraloría General de la República. Para los años anteriores a 2005, el año 2006 y 2012 no fue posible generar la ejecución, debido a que los códigos de clasificación de los rubros en las bases del AGS y de la ejecución del PGN no coincidieron en más del 28% del recurso programado en el AGS.

58. Para establecer los niveles de ejecución del AGS, se crearon llaves para identificar tanto en las bases del AGS como en las bases de ejecución del PGN reportado en SIIF a nivel de Entidad, Cuenta, Subcuenta, Ordinal y Subordinal y tipo de gasto; esto solo fue posible para los años 2005 y 2007 a 2017 exceptuando 2012, para los años anteriores a 2005 y el 2006 no hubo coincidencia en las llaves creadas, dado que para algunos rubros, los códigos de subcuenta u ordinal son diferentes en la base de ejecución y en el AGS.

Particularmente para 2017, la diferencia de \$6,9 billones entre lo reseñado en el AGS y la apropiación inicial liquidada se explica principalmente por el sub registro en el AGS de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones, las transferencias a Colpensiones para el pago de mesadas pensionales y las transferencias condicionadas para población vulnerable.

La apropiación definitiva de estos rubros en 2016 ascendieron a \$3,8 billones para el primero, \$11,05 billones para el segundo y \$2,1 billones para el tercero, mientras lo informado en el AGS fue respectivamente de \$1,5 billones, \$10,4 billones y \$0,97 billones.

5.5.1 Equidad del Gasto Público Social

Un componente importante del GPS es el de los subsidios sociales, estos son transferencias de recursos públicos a personas, naturales o jurídicas, cuya finalidad es alcanzar un desarrollo gradual de los fines sociales del Estado. Se hacen efectivos a través de una transferencia directa o indirecta de recursos públicos, mediante una entrega monetaria o en especie. También están los subsidios productivos cuya finalidad es corregir una falla de mercado, en desarrollo de las facultades de intervención del estado en la economía⁵⁹.

Mediante diferentes programas, liderados por las entidades que hacen parte del PGN, el GNC hace efectivos estos subsidios. En el caso de la población vulnerable, la mayor parte de ellos está en cabeza del Departamento de Prosperidad Social (12 programas) el que más presupuesto recibe, 70% del total de estos subsidios, es el programa Más Familias en Acción⁶⁰. Sin embargo, hay otras entidades que también asignan subsidios a la población vulnerable.

A continuación, se analiza la equidad en la distribución de algunos de los subsidios sociales de acuerdo con el número de personas beneficiadas por quintil de ingreso. En primera instancia se revisan los programas que prestan un servicio subsidiado o que lo otorgan directamente a la población en general. Tal es el caso del régimen

59. Estas definiciones se tomaron del proyecto de Ley 186 de 2016, “Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones”.

60. Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso para la Prosperidad, Empleo Temporal, IRACA, Empleabilidad, RIE, Produciendo por mi futuro, Familias en su tierra, Red de Seguridad Alimentaria, Red Unidos y Emprendimientos Colectivos.

subsidiado en salud, los establecimientos oficiales de educación, el programa “Colombia Mayor”, el programa “Más Familias en Acción”, el subsidio de “Vivienda y de Servicios Públicos Domiciliarios” y el acceso al internet; estos recursos según la CGR constituyen el GPS.

El segundo grupo está constituido por aquellos programas que benefician a los trabajadores de entidades estatales para quienes parte de la nómina es considerada como GPS por parte del Ministerio de Hacienda. No obstante la CGR considera, de acuerdo con la definición propuesta, que solo la nómina de las entidades que manejan directamente temas sociales y el gasto en pensiones debe considerarse como GPS.

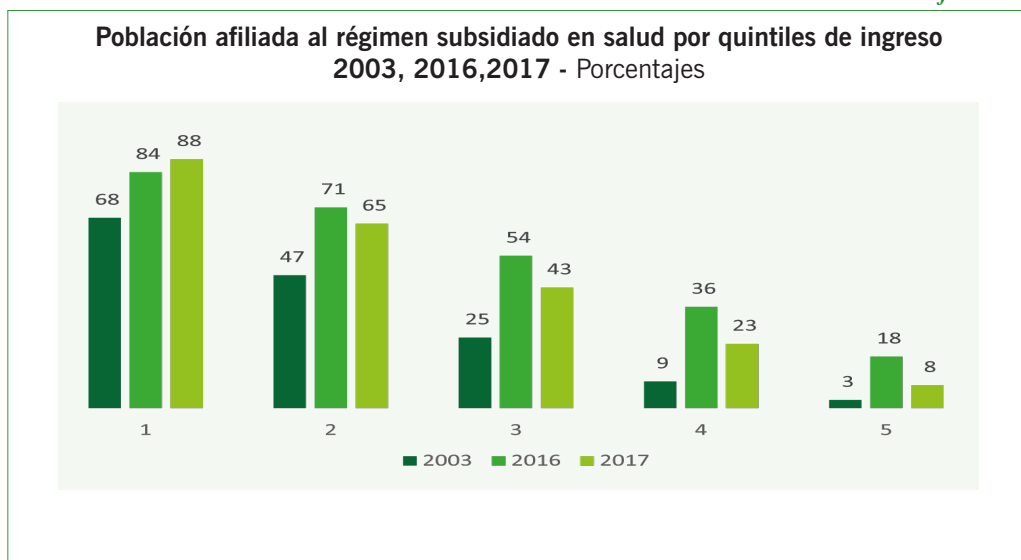
5.5.1.1 Subsidio en Salud

Bajo dos enfoques se analiza la equidad del GPS en salud: la cobertura y la fuente de financiamiento.

En 2016, 95,6% de la población estaba afiliada a algún régimen de salud, en 2017 bajó la cobertura a 93,3%. La cobertura en salud del régimen subsidiado en salud pasó de 29,9% en 2003 a 50,5%⁶¹ en 2017, al mismo tiempo que la proporción de personas sin afiliación pasó de 38,4% a 6,7%. Es decir, mejoró significativamente la cobertura en salud, sin embargo, al observar las afiliaciones al régimen subsidiado (Gráfico 5-5) se nota que mientras en 2003 el 3% de la población afiliada al régimen subsidiado pertenecía al quintil de población de mayor ingreso, esta proporción aumentó sustancialmente hasta el 18% en 2016, para volver a bajar al 8% en 2017.

61. CGR, cálculos propios ECV 2003 y 2017.

Gráfico 5-5



Fuente: ECV 2003, 2016, 2017, cálculos Contraloría General de la República.

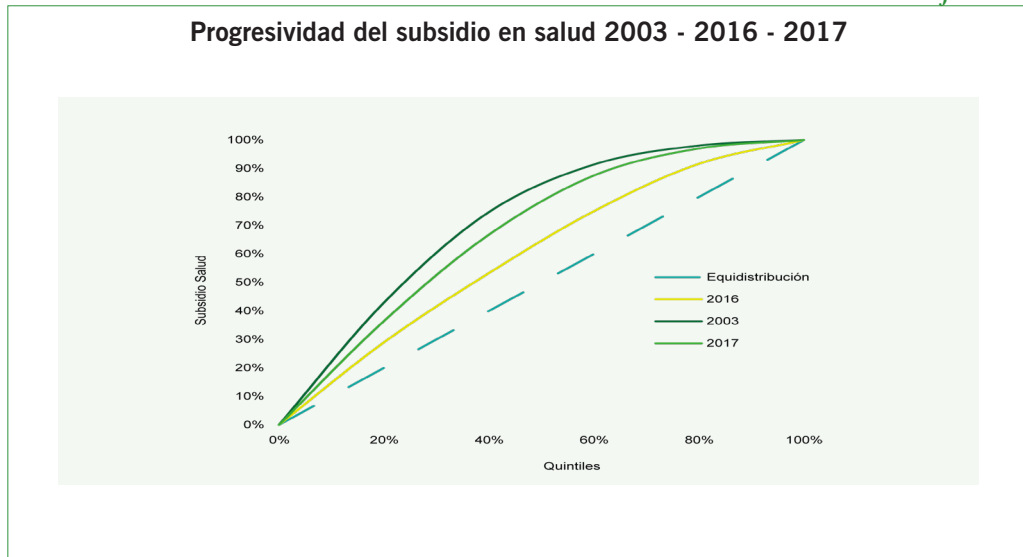
En 2017 se estima que hay 2,3 millones de personas, de los quintiles cuatro y cinco de ingreso, afiliadas al régimen subsidiado y 1,79 millones de personas de los quintiles de ingreso 1 y 2 sin afiliación a salud. Es decir, si los recursos estuviesen bien focalizados y se mejoraran los controles que evitan la evasión y elusión, se tendría cobertura completa de la población más pobre.

En cuanto a la financiación del régimen subsidiado de salud, una de sus fuentes es el Sistema General de Participaciones (SGP)⁶², para este se destinaron \$6 billones en 2016 y \$8,2 billones en 2017. Si bien la contribución de los subsidios en salud es progresiva (Gráfico 5-6), dado que se concentran en la población de más bajos recursos, es de observar que en 2003 la población de los quintiles de ingreso más bajo, Q1, Q2 y Q3, recibió 91% de los subsidios, cifra que en 2016 bajó al 74% y en 2017 subió nuevamente al 87,5%⁶³.

62. Las otras fuentes son: La Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA, las rentas territoriales destinadas a salud.

63. Cálculos CGR con Acuerdo 241/2002, Resolución 005593/15. Art 11 y Resolución 6411/ 2016 y ECV 2016 y 2017, ver anexo.

Gráfico 5-6



Fuente: ECV 2003, 2016, 2017, cálculos Contraloría General de la República.

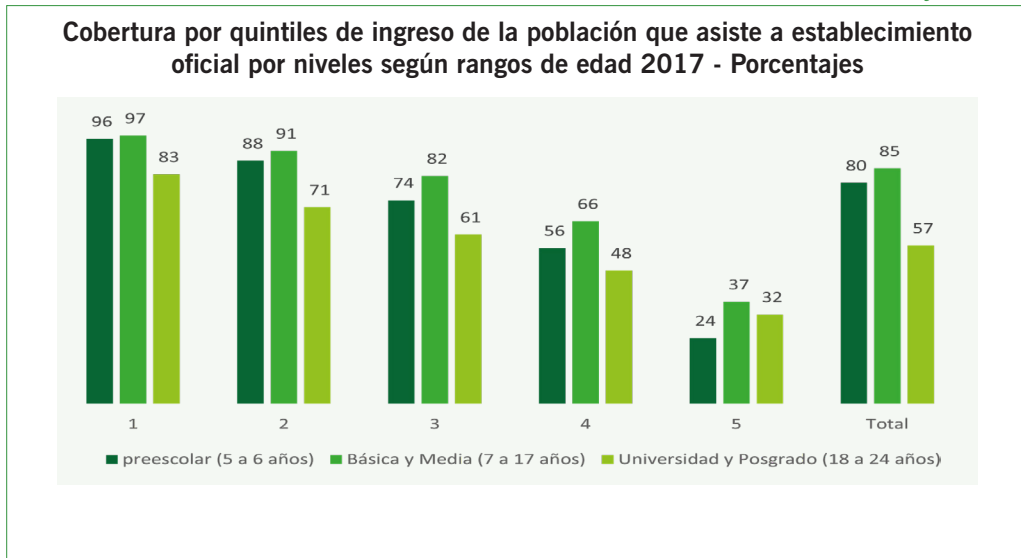
Es aras de favorecer la equidad se requiere avanzar en la formalización laboral para que menos personas dependan del régimen subsidiado; mejorar la focalización del subsidio y los controles para evitar que población con capacidad de pago se beneficie del subsidio y que los ordenadores de gasto desvíen recursos.

5.5.1.2 Subsidio en Educación

Bajo dos enfoques se analiza la equidad del GPS en educación: la cobertura y el financiamiento, particularmente de la población de 5 a 24 años que asiste a una institución educativa oficial.

En 2016 73,1% de la población de 5 a 24 años asistía a una institución educativa, para 2017 bajó esta proporción a 71%, de ellos 80% lo hace en una institución oficial. Por rangos de edad y nivel educativo es mayor la asistencia a establecimientos oficiales de los niños y jóvenes provenientes de los hogares más pobres (Gráfico 5-7).

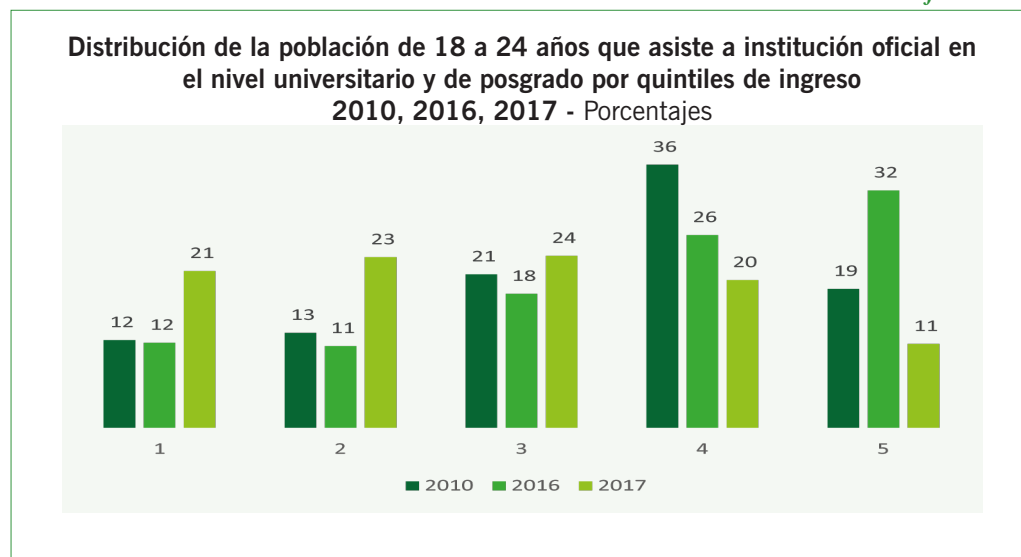
Gráfico 5-7



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

En el caso de la educación superior, 59% de la población que asistió a institución oficial en 2016 pertenecía a hogares de ingresos altos, en 2017 bajó esta proporción a 31% (Gráfico 5-8).

Gráfico 5-8

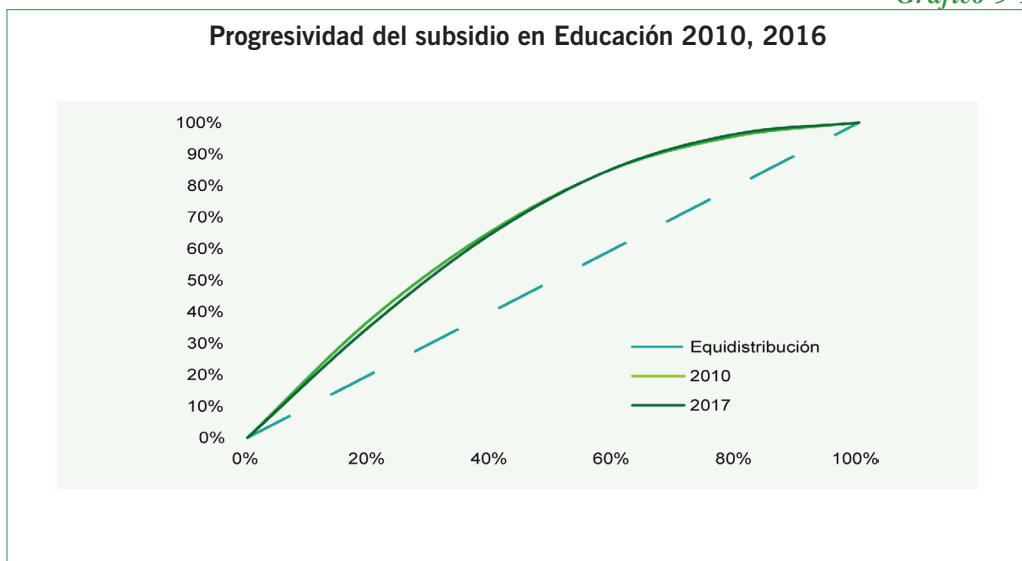


Fuente: ECV 2010, 2016 y 2017, cálculos Contraloría General de la República.

Con respecto al financiamiento proveniente del PGN, en 2016 se destinaron \$17,2 billones del SGP para la prestación del servicio educativo y \$2,7 billones para las universidades, en 2017 \$19,1 y \$3,1 billones, respectivamente.

La distribución del subsidio de la población matriculada⁶⁴ en instituciones educativas oficiales, en los niveles de preescolar, primaria, básica y media, se mantiene respecto a 2010, en este año la población del quintil 1 de ingreso recibió 37% de los subsidios, en 2017 bajó esta proporción a 35%⁶⁵(Gráfico 5-9).

Gráfico 5-9



Fuente: ECV 2010 y 2016, cálculos Contraloría General de la República.

5.5.1.3 Subsidios en los programas Más Familias en Acción y Colombia Mayor

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2017 el 13,2% de los hogares recibió el subsidio del programa “Más Familias en Acción”, en 2016 esta proporción fue del 15%. Este programa entrega subsidios condicionados⁶⁶ a 2,5 millones de familias (el mayor monto son \$160.000 mensuales), en 2016 se comprometieron

64. Ver metodología en Anexo.

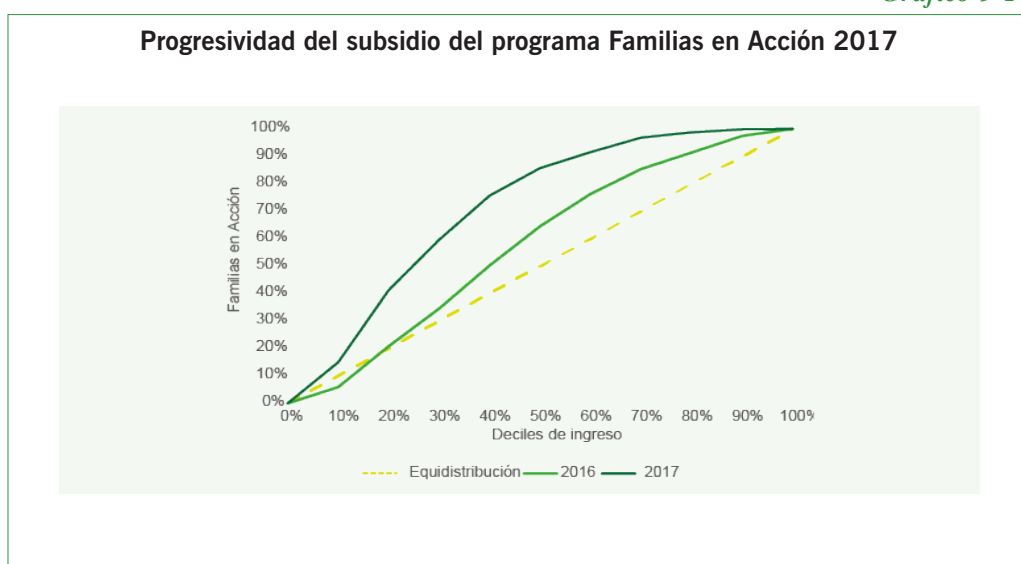
65. Cálculos CGR con estimación de las canastas educativas y ECV 2010, 2017, ver anexo.

66. Las ayudas están condicionadas a que los hijos de estas familias asistan a la educación y a controles de crecimiento y desarrollo en instituciones públicas de salud.

\$2,2 billones y en 2017 el mismo monto. Según el Ministerio de la Protección Social se pueden resumir así los resultados del programa: “Entre la población beneficiada con el subsidio, el indicador de graduación del bachillerato ha mostrado un crecimiento de 6,4%; en asistencia escolar 4%; reducción de inseguridad alimentaria rural 23%; vacunación 4,9% y en desnutrición 6%”⁶⁷.

En materia de progresividad se aprecia que en 2017 8,2% de los hogares beneficiarios del programa “Familias en Acción” pertenece a los deciles de más alto ingreso (Gráfico 5-10).

Gráfico 5-10



Fuente: ECV 2016, 2017, cálculos Contraloría General de la República.

En el caso del programa para adultos mayores “Colombia Mayor”, este otorga un subsidio que oscila entre \$35.000 y \$75.000 mensuales (monto que no ha cambiado desde la creación del programa, antes llamado “Programa de Protección Social al Adulto Mayor”). Tal valor está por debajo del requerido para salir de la pobreza extrema (la línea de pobreza extrema en 2017 nacional fue de \$116.330 y la de pobreza \$250.620⁶⁸). De acuerdo con el Ministerio del Trabajo se asignaron 1,5 millones de cupos en 2016 y 1,5 millones en 2017⁶⁹, del PGN se asignaron para este propósito \$1,2 billones tanto en 2016 como en 2017.

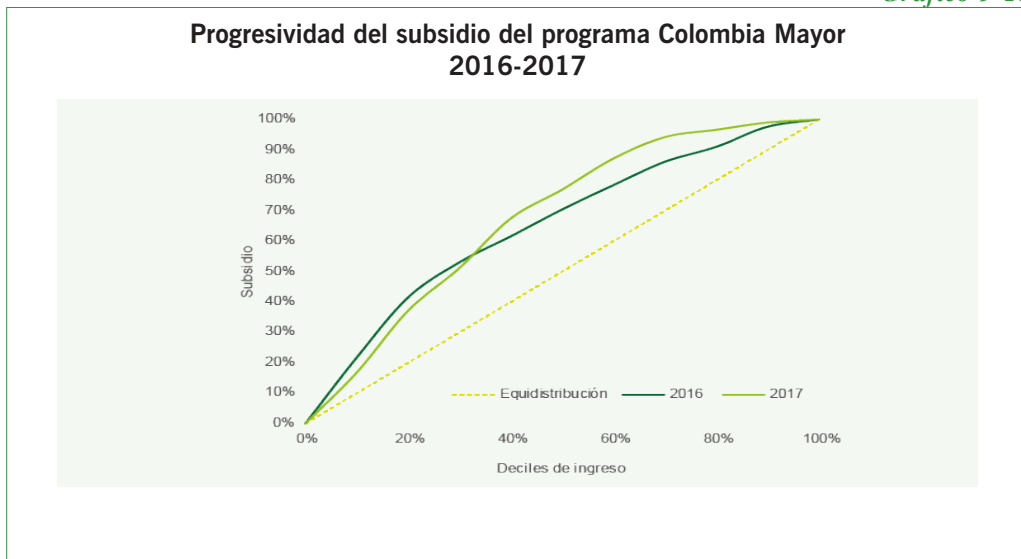
67. Revista Dinero, septiembre 14 de 2017, “¿Regalar dinero, será la solución a la pobreza?”

68. Líneas promedio reportadas por el DANE en su página web, tomadas el 23 de mayo de 2018.

69. Ministerio del Trabajo y la Protección Social, Informe al Congreso 2016-2017.

En 2017 el 7% de los hogares colombianos se beneficiaron con el subsidio⁷⁰, de estos el 12% pertenece a los deciles de más alto ingreso. En 2016 esta proporción fue del 6%⁷¹(Gráfico 5-11).

Gráfico 5-11



Fuente: ECV 2016, cálculos Contraloría General de la República.

De acuerdo con la evaluación de impacto de este programa adelantada en 2016 por el DNP, este ha beneficiado particularmente a la población rural mejorando sus índices de pobreza por NBI y Calidad de Vida y ha disminuido en 7% la situación de miseria de los beneficiados⁷². Además, desde 2012 y producto de la auditoría adelantada por la CGR en 2011, el Consorcio Colombia Mayor viene haciendo esfuerzos por detectar población pensionada y/o con más de un inmueble que recibe el subsidio⁷³. Sin embargo, en cualquier caso, se requiere un mayor esfuerzo por parte del Ministerio del Trabajo en la revisión de los requisitos para ser beneficiario y en el control por parte de este y del Consorcio Colombia Mayor para que no se beneficie a población de ingresos altos.

70. Cálculos propios con ECV 2017.

71. Deciles 7, 8, 9 y 10.

72. Ministerio del Trabajo, Informe al Congreso 2016-2017, pág. 161.

73. <http://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/about/informes/finish/64-2017/761-09-informe-gestion-septiembre-2017.html>

5.5.1.4 Subsidios en Vivienda

Con el objeto de reducir el déficit habitacional de los hogares el gobierno otorga subsidios en especie y en dinero mediante dos programas. Uno de ellos es el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE)⁷⁴ que consiste en una transferencia de 100% de una Vivienda de Interés prioritario (VIP) a un beneficiario vulnerable, de acuerdo con las condiciones del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, y el otro es el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) dirigido a hogares con ingresos entre 0 y 4 SMLMV de los cuales el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) prioriza a los de entre 0 y 2 SMMLV⁷⁵. En 2016 se asignaron \$726.184 millones para subsidios de vivienda y en 2017 \$1,5 billones⁷⁶.

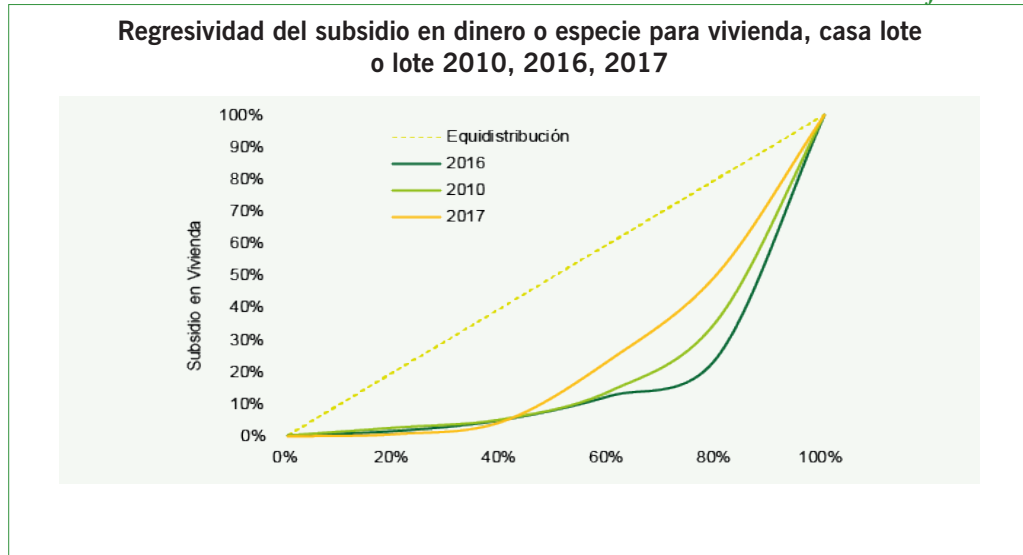
De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2017, 0,8% de los hogares recibió el subsidio en especie o en dinero para compra, construcción, mejora, escrituración de vivienda, lote o casa lote. Es notoria la regresividad de este programa, defecto que mejora en 2017 con respecto a 2010 y 2016, sin embargo, 45,7% de los hogares beneficiados pertenece a los deciles de más alto ingreso (Gráfico 5-12).

74. “Busca garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda (Conpes 3740 de 2013)”. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha%20Evaluaci%C3%B3n%20Programas%20SFV%20y%20SFVE.pdf>

75. Los beneficiarios deben contar con un ahorro de por lo menos el 5% del valor de la vivienda que desean adquirir, y necesitan instrumentos que les faciliten el cierre financiero (Conpes 3746 de 2013). En este caso, el dinero constituye un complemento del ahorro y/o de los recursos que le permiten adquirir, construir en sitio propio o mejorar una vivienda de interés social (Decreto 2190 de 2009)”, tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha%20Evaluaci%C3%B3n%20Programas%20SFV%20y%20SFVE.pdf>

76. Incluye subsidio familiar en vivienda, subsidio a población desplazada, subsidio a población rural

Gráfico 5-12



Fuente: ECV 2010 y 2016, cálculos Contraloría General de la República.

El mismo inconveniente que, medido con otros indicadores de pobreza, encontró el DNP en 2014⁷⁷ en este programa. Pese a que los beneficiarios cumplen en su mayoría con los criterios de priorización, la entidad reconoce que “en el Programa de SFV la proporción de hogares tratados que no son pobres es de 74%, al medir la pobreza a partir del IPM, y de 65% al medirla por NBI. Para el SFVE esta proporción se reduce, pero permanece cerca al 60% y varía poco según el tipo de asignación (sorteo o directo) y criterio de asignación (desplazados, víctimas de desastres y Red Unidos)”.

Por otra parte, la CGR, producto de una auditoría de cumplimiento al Banco Agrario relacionada con la administración y ejecución de los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) de la vigencia 2016, encontró hallazgos con posible incidencia fiscal por \$11.488 millones de pesos que puso en evidencia la ineficiencia del Banco en este tipo de proyectos. Allí se evidenciaron pérdidas de recursos por falta de controles del Banco, entrega de viviendas con deficiente calidad, viviendas utilizadas para otros fines y conflicto de intereses en contratación de las Gerencias Integrales de Huila y Cundinamarca.

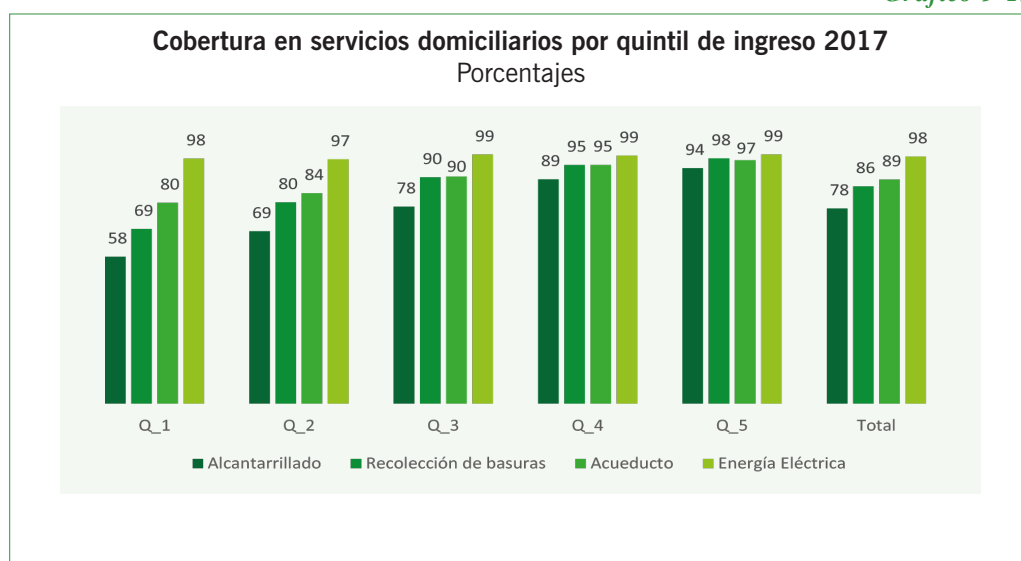
⁷⁷. Ibid., estudio contratado con Econometría y Fedesarrollo.

5.5.1.5 Subsidio en servicios públicos domiciliarios

La cobertura en los servicios públicos domiciliarios permite establecer los avances en las políticas de desarrollo e inversión en infraestructura por parte de los gobiernos locales y de orden nacional para satisfacer, en el caso de acueducto y alcantarrillado, el acceso al agua potable y al saneamiento básico.

Las menores coberturas en conexión a los servicios domiciliarios exceptuando en el acceso a la energía, las tienen los hogares de menores ingresos (Gráfico 5-13).

Gráfico 5-13



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

5.5.1.6 Subsidios en Energía Eléctrica

Para energía eléctrica, los hogares pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 pagan un porcentaje del consumo de subsistencia. Y existe un subsidio especial que aplica a los suscriptores de estratos 1 y 2 que habita en las denominadas zonas especiales que son áreas rurales de menor desarrollo, zonas de difícil gestión o barrios subnormales, que se financia a través del Fondo de Energía Social (FOES).

También existen subsidios a la oferta que buscan aumentar la cobertura en lugares de difícil acceso. El Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE) destina recursos para la legalización de usuarios y adecuación de redes en barrios subnormales de los municipios conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

El Fondo de Apoyo para la Energización de Zonas no Interconectadas (FAZNI) y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas (FAER) financian infraestructura eléctrica.

Con relación a los hogares que reciben subsidio del gobierno en el servicio de Energía Eléctrica⁷⁸ vale decir que: 31% pertenece al estrato Bajo (1), 40% al estrato Bajo (2) y 20% al estrato Medio Bajo (3)⁷⁹, de acuerdo con la Ley 142/94 estos suscriptores reciben subsidios del 50%, 40% y 15% respectivamente⁸⁰. Para los usuarios ubicados en áreas especiales del sistema interconectado nacional en 2016 se apropiaron \$273.000 millones y en 2017 \$123.230 millones.

Según la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (Asocodis) el monto inicial es muy bajo. Con esa asignación “se genera un saldo en rojo de \$1,18 billones de pesos, toda vez que el valor por cubrir está alrededor de los \$1,6 billones de pesos. Lo anterior, porque las necesidades de subsidios para el 2017, en las empresas asociadas en Asocodis, que atienden al 99% de los usuarios del país, son cercanas a \$2,8 billones de pesos y por contribución (lo que aportan los estratos altos y el comercio) se recaudan \$1,2 billones”⁸¹.

Se evidencia la mala focalización del subsidio pues está beneficiando a población de ingreso alto, dado que se asigna por el nivel del estrato de la vivienda y no por las condiciones de ingreso del hogar (Gráfico 5-14).

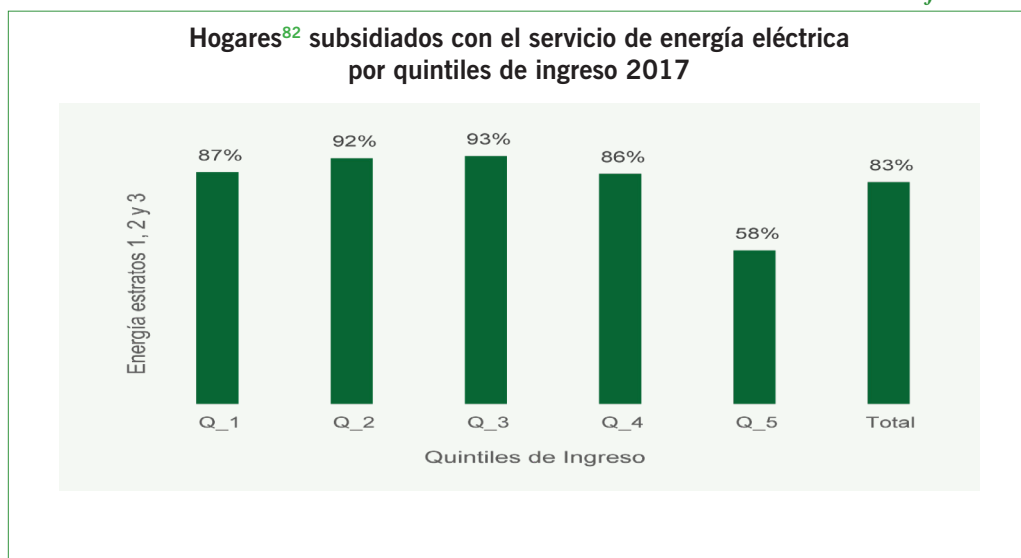
78. Conforme a la ley, los subsidios se financian con las contribuciones o impuestos que pagan los usuarios comerciales y residenciales de los estratos 5 y 6, que equivalen al 20% de su facturación, y con recursos del Presupuesto General de la Nación, en el caso que las contribuciones no logren cubrir los subsidios.

79. Cálculos propios con la ECV 2016.

80. El Estado subsidia las tarifas hasta un nivel de consumo llamado de subsistencia: el consumo mínimo necesario de una familia para satisfacer sus necesidades básicas, esto es, 173 kWh/mes para climas cálidos y 130 kWh/mes para templados y fríos, en un porcentaje de la tarifa que puede ser hasta del 60%, 50% y 15% para los estratos 1, 2 y 3, respectivamente.

81. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/subsidios-de-energia-en-el-pais-para-estratos-bajos-52733>, agosto de 2016.

Gráfico 5-14



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

5.5.1.7 Subsidios en Gas Natural

En el caso del sector gas se cuenta con subsidios provenientes del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural⁸³(GN) y con recursos del PGN para el pago de menores tarifas de GLP distribuidos en cilindros y tanques estacionarios a nivel nacional Natural⁸⁴. En total durante el periodo 2000-2017 los recursos asignados para GN y GLP suman \$2,67 billones, de los cuales el 96,3% está dirigido al pago por menores tarifas de GN a nivel nacional y el restante 3,7% a GLP, con la salvedad que este último sólo se aplica a unos departamentos y municipios a partir de 2013⁸⁵.

82. Reciben subsidio los hogares que habitan viviendas de los estratos 1, 2 y 3.

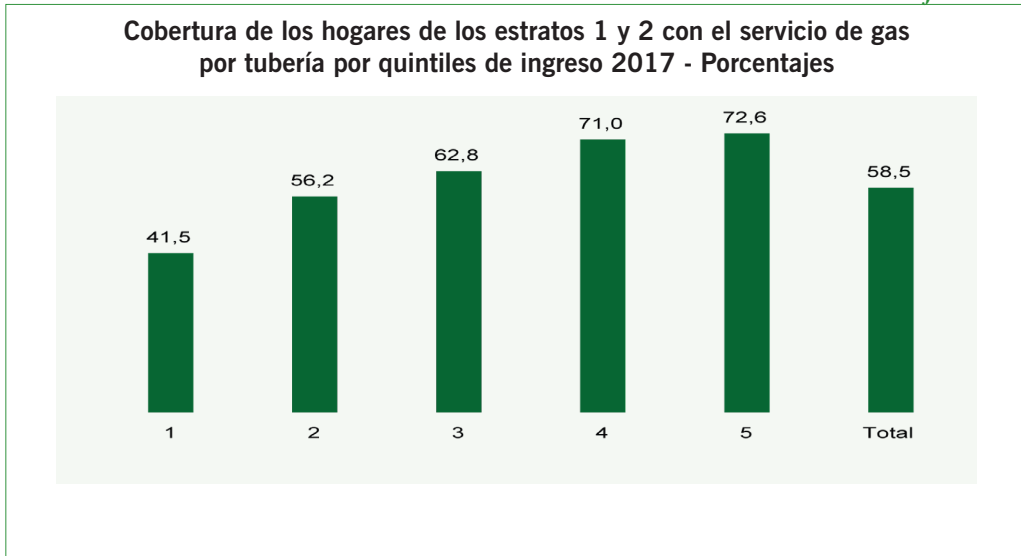
83. Creado por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por las Leyes 887 de 2004, 1151 de 2007 y la Ley 1450 de 2011.

84. Ley 1640 de 2013; Decreto 3036 de 2013, Resoluciones MME 90664 de 2013 y 90032 de 2014.

85. El plan piloto de subsidios inició en 2013 en los municipios de Tumaco, Ipiales, Cumbal, Samaniego, Sandoná, La Unión y Guaitarilla del Departamento de Nariño. En Orito, Villagarzón, Puerto Asís, y Valle del Guamuez, del Putumayo. Y San Vicente del Caguán, El Doncello, El Pujil, y Puerto Rico del Caquetá. Actualmente el beneficio se extiende a 9 municipios del Departamento del Cauca ubicados en el macizo colombiano y a San Andrés Islas.

Se aprecia (Gráfico 5-15) que hogares de ingreso alto se benefician del subsidio del gas por tubería, al igual que en los subsidios de energía, la razón es la asignación por estrato y no por la condición económica del hogar.

Gráfico 5-15



Fuente: ECV 2016, cálculos Contraloría General de la República.

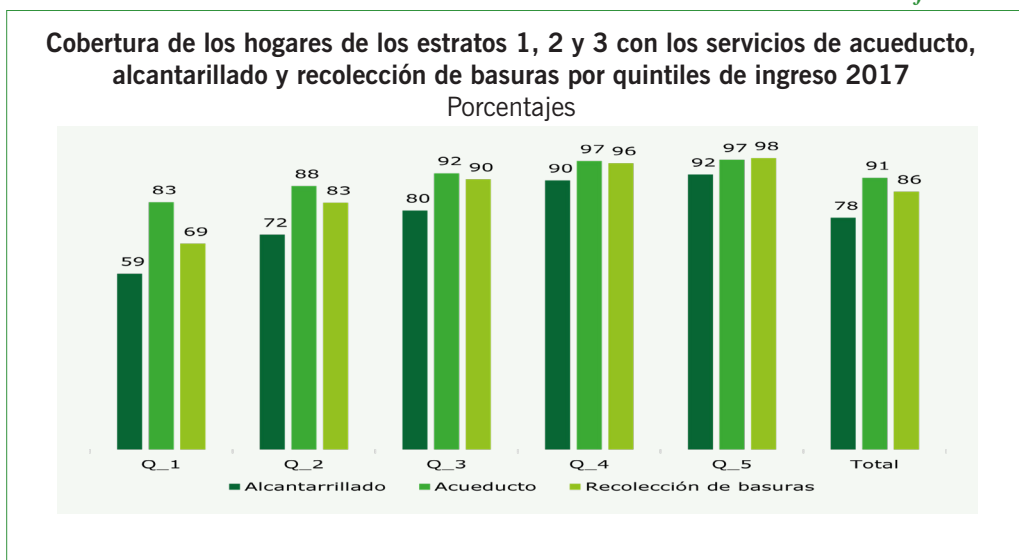
En 2017 se apropiaron recursos por \$268.000 millones para subsidiar el gas domiciliario por red y \$17.000 millones para el gas distribuido por cilindros y tanques.

5.5.1.8 Subsidios en acueducto, alcantarillado y aseo

Los subsidios al consumo para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se dirigen a población de los estratos 1, 2 y 3. Para el estrato 1 el valor del subsidio es 70% del costo unitario de prestación del servicio del consumo de subsistencia, para el 2 es 40% y para el 3 15%.

Al igual que en el caso de Energía y Gas, hogares de ingresos altos se están beneficiando de estos recursos (Gráfico 5-16).

Gráfico 5-16



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

5.5.1.9 Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC -Internet- Brecha Digital

Aunque el gobierno no ha definido brecha digital (ni cómo medirla), esta es, según la CGR: “la diferencia entre quienes se benefician de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y quienes no, sea porque no tienen acceso a ellas por falta de capacidad de pago, porque no tienen acceso a los medios, o porque no saben cómo utilizarlas”⁸⁶.

A nivel internacional muchas organizaciones⁸⁷ hacen estudios y publican “rankings” de brecha digital entre países, y a este nivel también se argumenta que se debe invertir en el sector para el desarrollo de las poblaciones más atrasadas. En estas clasificaciones internacionales, en cualquier año, Colombia ocupa un lugar de media tabla subiendo o bajando esporádicamente unos pocos puestos.

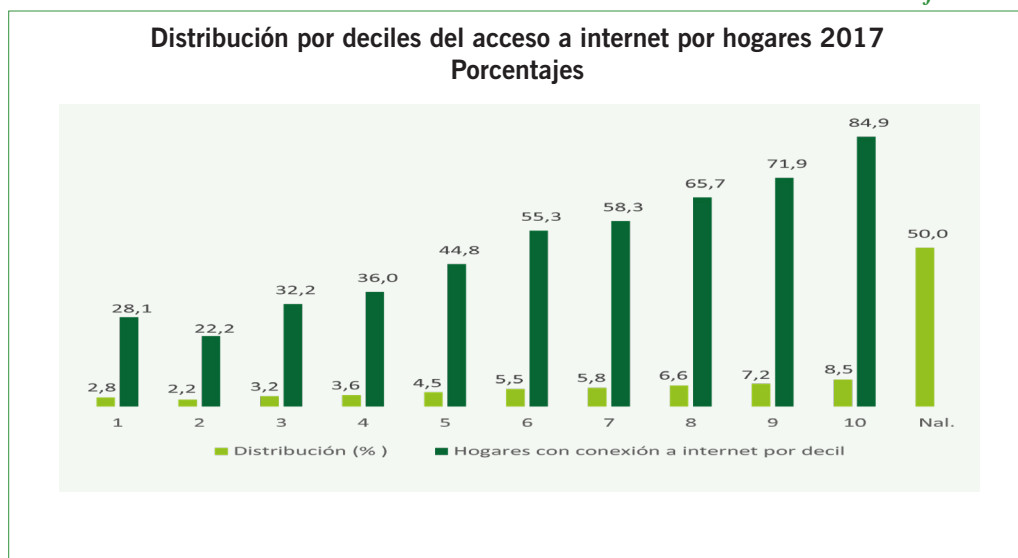
⁸⁶. Contraloría General de la República. Realidades del Estado Colombiano en el Siglo XXI en un Escenario Globalizado. Junio de 2009. Pg. 529. (CGR 2009).

⁸⁷. Por ejemplo, el NRI (Networked Readiness Index) del WEF y el IDI (ICT Development Index) de la ITU. Un índice de brecha digital aporta una medida relativa entre grupos poblacionales del acceso y uso de los servicios del sector TIC en cualquier ámbito geográfico que se defina.

De acuerdo con el Informe de Auditoría 2017 al MINTIC, vigencia 2016, Colombia perdió 4 y 2 puestos respectivamente en el NRI (por sus siglas en inglés, que puede traducirse como “índice de preparación para la conectividad y el IDI (ICT Development Index - Índice de Desarrollo en TIC) entre 2015 y 2016. Por su parte, en el ámbito nacional, según el Índice de Brecha Digital (IBD)⁸⁸ desarrollado por la CGR⁸⁹ este pasó de 53,9% a 47,9% en el período 2012 a 2016, es decir mejoró 6 puntos porcentuales en 5 años, pero mantuvo la diferencia entre regiones; por tanto, el informe concluye que “Las políticas implementadas por el Ministerio del sector para cerrar la brecha digital están produciendo efectos poco significativos (...)”.

Como ejemplo de inequidad en acceso a las TIC (Gráfico 5-17), se muestra que el acceso a Internet de las personas de los hogares de más bajos ingresos es menor que el acceso de los hogares de altos ingresos.

Gráfico 5-17



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

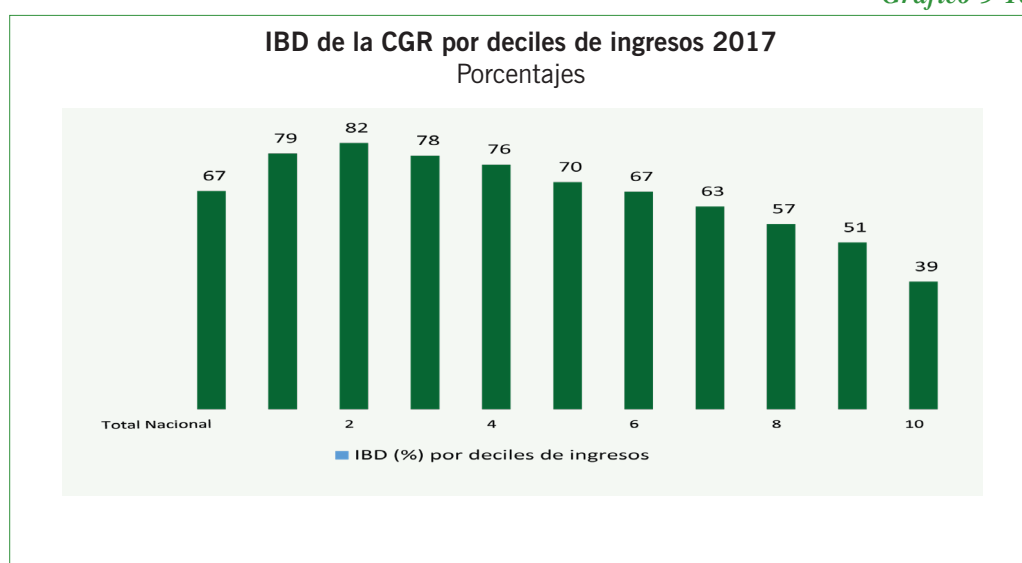
88. Utilizando la ECV (módulo TIC del DANE), a partir de 20 variables del sector TIC seleccionadas.

89. El IBD de la CGR, es un índice compuesto por 4 componentes (Acceso; Asequibilidad; Uso de propósito general; Uso de propósito aplicado nivel uno) que mide directa y porcentualmente la brecha digital, es decir, 0% significa que no hay brecha y 100%, la máxima brecha; se construye con los resultados de la ECV del DANE referidas al acceso y uso del internet y el computador. Documento DES: “Brecha digital en Colombia 2015. Aproximación a un Índice Regional de Brecha Digital”. Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional. 31 de agosto de 2016. Documento presentado en Comité Técnico Sectorial del 20 de diciembre de 2016, acta No. 55. (DES 2016).

Para 2017 la CGR incluyó unos cambios al IBD que hacen más exigente el concepto de uso de TIC situándose ahora en 67,4%⁹⁰.

Por deciles de ingreso para 2017, también es evidente que la brecha digital es mayor para la población de menores ingresos (Gráfico 5-18). Esto debe servir como un llamado de atención para que el Ministerio de TIC revise las políticas dirigidas a cerrar la brecha digital con recursos del Fondo de TIC, hasta lo observado no están dando resultados significativos en su reducción.

Gráfico 5-18



Fuente: ECV 2017, cálculos Contraloría General de la República.

Excepto en 2017, por cambio de metodología, el IBD tiene la tendencia del coeficiente de Gini (mide brecha social por ingresos), lo cual parece razonable en cuanto que el acceso a las TIC depende de los ingresos de los hogares. Se muestra el incremento de las inversiones del sector y la baja disminución del IBD en el periodo 2012 -2016. Como ya se expresó, las inversiones cuyos resultados deben ser acumulativos en la conectividad, no están produciendo efectos apreciables en la disminución de la brecha.

90. Este índice se calculó con 14 variables, distribuidas en 4 subíndices así: 4 variables para Acceso; 3, Asequibilidad; 3, Uso de propósito general; y 4, Uso de propósito aplicado nivel uno. El índice será más exigente arrojando valores de brecha más altos en la medida en que se incorporen variables de uso aplicado de mayor nivel, y acceso a la nueva banda ancha con tarifas elevadas que disminuirán la asequibilidad aumentando las brechas.

Se anota que en 2014 rompiendo la línea de tendencia de las inversiones, estas aumentaron según reporte del ejecutivo, por el ingreso de recursos adicionales al Fondo de TIC con fuente en la asignación del espectro radioeléctrico para telecomunicaciones móviles en 2013 (Gráfico 5-19).

Gráfico 5-19



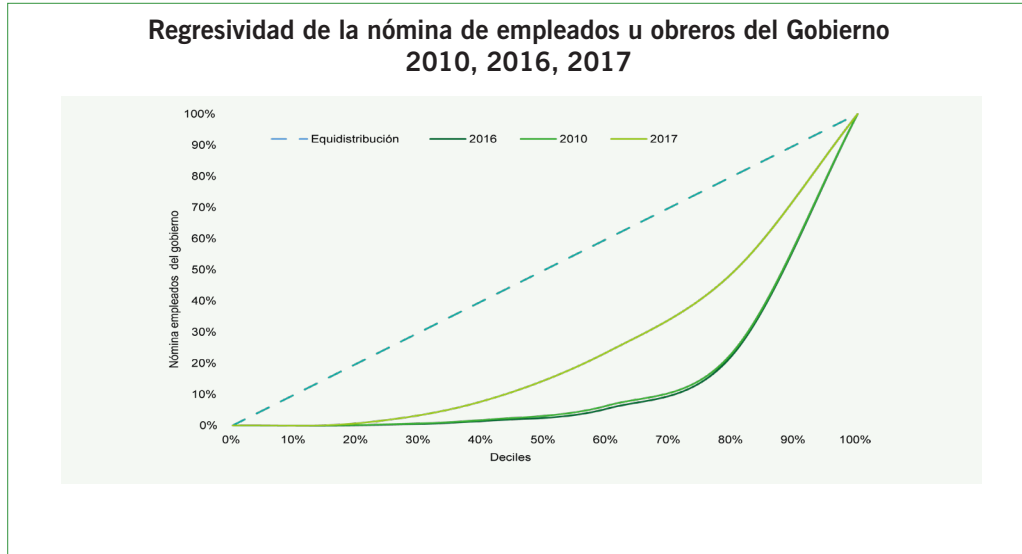
Fuente: datos DANE (ECV y GINI); SPI (Inversiones); cálculos Contraloría General de la República.

Nota: por metodología el IBD 2017 no sigue la tendencia de los años anteriores.

5.5.1.10 La nómina de los empleados u obreros del gobierno

Como anteriormente se mencionó, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público parte de la nómina financiada con los recursos del PGN es considerada gasto social. La nómina es regresiva, presenta el mismo comportamiento en 2010 y 2016 con mejora en 2017 (Gráfico 5-20), por tal razón la CGR considera que solo la nómina de las entidades que manejan temas sociales debe considerarse como GPS.

Gráfico 5-20

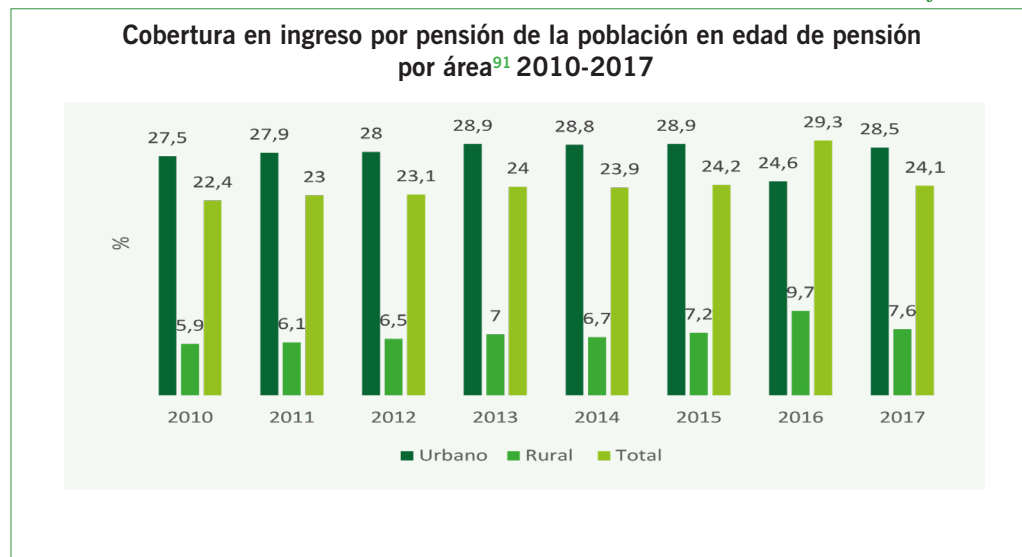


Fuente: ECV 2010, 2016, 2017, cálculos Contraloría General de la República.

5.5.1.11 El gasto en pensiones

Los recursos para pensiones han pasado de representar 3,8% del PIB en 2012 a 5,3% del PIB en 2017. La cobertura en ingreso por pensión para la población en edad de pensión pasó de 22,4% en 2010 a 24,1% en 2017, bajó con respecto a 2016, particularmente en el área rural (Gráfico 5-21).

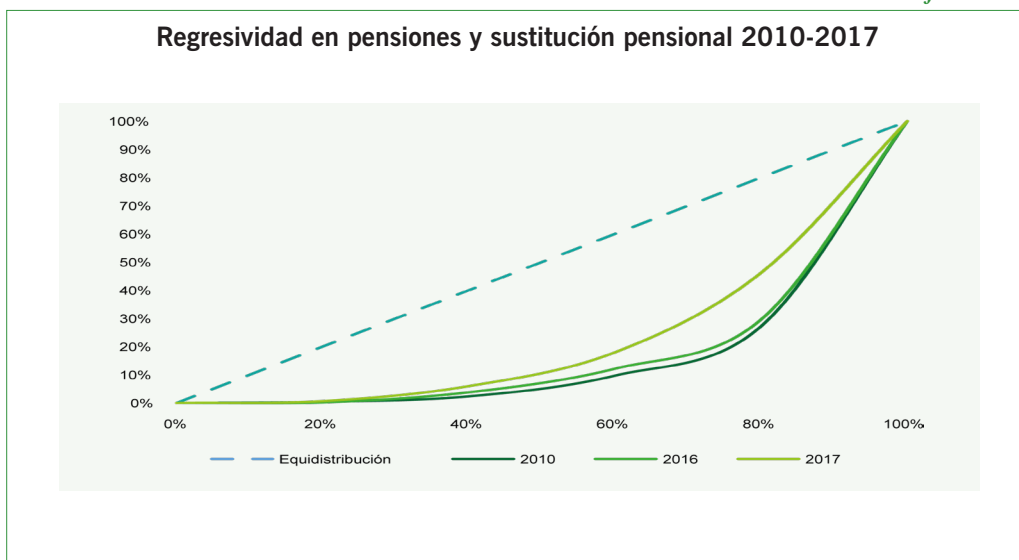
Gráfico 5-21



Fuente: GEIH 2010-2017, cálculos Contraloría General de la República.

Por su parte la cobertura con ingreso por pensión de la población del quintil uno de ingreso es de 0,9% mientras que para la población del quintil 5 de ingreso es de 53,7%⁹². El ingreso por pensión es regresivo y no ha cambiado la tendencia, aunque en 2017 más población de ingreso medio tuvo ingreso por este concepto (Gráfica 5-22).

Gráfico 5-22



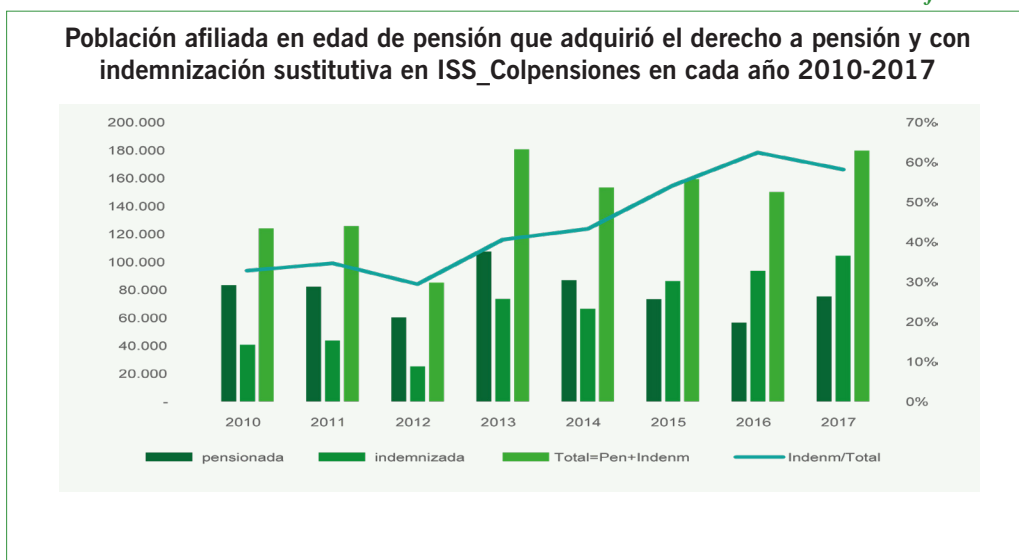
Fuente: ECV 2010, 2016, 2017, cálculos Contraloría General de la República.

Se observa además que continúa en aumento la población en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para pensión son objeto de la devolución de saldos en el RAIS (en 2016 fue 67%) o la indemnización sustitutiva en el RPM (en 2017 fue 58%) (Gráfico 5-23), con el agravante de que los montos devueltos son bajos e insuficientes para cubrir sus necesidades básicas el resto de su vida, lo que los deja desprotegidos. En el RPM 50% de los indemnizados reciben valores por debajo de los \$2,5 millones y la indemnización promedio es de \$4,5 millones. En el RAIS, por su parte, la devolución promedio es de \$23 millones.

91. Mujeres mayores de 56 años y hombres mayores de 61 años.

92. Contraloría General de la República con ECV 2017.

Gráfico 5-23



Fuente: Colpensiones, cálculos Contraloría General de la República.

De acuerdo con el estudio “Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones (SGPe) en Colombia”⁹³. En el SGPe durante el periodo 2006-2017 738.692 adultos mayores fueron objeto de la devolución de aportes al no cumplir con el requisito del mínimo de semanas cotizadas requeridas para obtener por lo menos una pensión de un salario mínimo, lo que representa más de la mitad del total de pensionados que a la fecha tienen ambos regímenes. A estos afiliados se les devolvieron recursos cercanos a los \$6,5 billones (a precios constantes de 2017), en promedio \$8,8 millones a cada afiliado. Este es posiblemente uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad colombiana, ya que este grupo poblacional se encuentra desprotegido en su edad de retiro.

En el caso de la población excluida del SGPe, especialmente atendida por el programa de Beneficios Económicos Periódicos (Beps), la cobertura se ha incrementado, entre 2015 y 2016 pasó de 193.411 a 590.160 inscritos y en 2017 alcanzó los 937.458 afiliados, sin embargo, no todos ellos ahorran permanentemente, en 2016 solo 122.229 de los vinculados se encontraban ahorrando y en 2017 280.992⁹⁴ lo hacían. En este programa 1.279 personas en 2016 fueron beneficiadas con renta vitalicia bimensual y en 2017, 3.063, el menor valor otorgado fue de \$40.102 y el mayor de \$1.105.643, 50% de los beneficiarios reciben un monto por debajo de los \$74.000, valor muy inferior al requerido para salir de la pobreza extrema.

93. CGR, Delegada del Sector Social, aprobado en comité técnico.

94. Información entregada a la CGR por Colpensiones cada año.

Anexo I
Refrendación reservas presupuestales
constituidas 2017

Refrendación reservas presupuestales constituidas 2017

Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación definitiva	Reserva constituida			Reserva auditada			Reserva refrendada			
		Valor	Valor / Compromisos %	Participación en el total %	Valor	Valor	%	Sí		No	
								Valor	%	Valor	%
Ministerio del Trabajo - Gestión General	22.365,59	2.653,48	11,9	38,5	163,13	6,1	2,95	1,8	160,18	98,2	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	18.658,13	824,26	4,5	12,0	824,26	100,0	824,26	100,0	-	-	
Instituto Nacional de Vías (Invías)	3.206,48	721,43	22,6	10,5	546,27	75,7	307,81	56,3	238,45	43,7	
Fondo Adaptación	656,54	630,00	96,1	9,1	630,00	100,0	-	-	630,00	100,0	
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	2.465,78	413,20	17,0	6,0	413,19	100,0	21,44	5,2	391,74	94,8	
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1.247,89	319,17	27,2	4,6	160,93	50,4	87,34	54,3	73,59	45,7	
Ministerio de Minas y Energía - Gestión General	2.975,22	188,06	6,5	2,7	115,36	61,3	113,40	98,3	1,96	1,7	
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General	3.469,59	162,54	4,8	2,4	113,27	69,7	113,27	100,0	-	-	
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	3.299,85	143,00	4,5	2,1	89,18	62,4	62,08	69,6	27,09	30,4	
Policía Nacional - Gestión General	8.538,25	104,68	1,2	1,5	66,77	63,8	64,94	97,3	1,82	2,7	
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	7.390,03	99,59	1,3	1,4	44,52	44,7	20,56	46,2	23,96	53,8	
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	986,47	96,82	9,9	1,4	96,82	100,0	96,82	100,0	-	-	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	6.105,75	93,94	1,5	1,4	32,39	34,5	28,43	87,8	3,96	12,2	
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	1.473,42	71,48	4,9	1,0	71,48	100,0	51,36	71,8	20,13	28,2	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestión General	1.453,70	69,52	4,9	1,0	66,58	95,8	10,62	16,0	55,95	84,0	
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	510,45	59,36	11,8	0,9	26,61	40,8	-	-	26,61	100,0	
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	380,22	37,20	10,1	0,5	37,20	100,0	35,45	95,3	1,75	4,7	

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Refrendación reservas presupuestales constituidas 2017

Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación definitiva	Reserva constituida			Reserva auditada			Reserva refrendada			
		Compromisos	Valor	Valor / Compromisos %	Participación en el total %	Valor	%	Sí		No	
								Valor	%	Valor	%
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	35.508,09	35.477,88	29,14	0,1	0,4	23,91	82,1	20,08	84,0	3,83	16,0
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	3.226,68	3.206,75	18,76	0,6	0,3	16,74	89,2	7,59	45,4	9,14	54,6
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpo Cesar)	36,27	36,15	18,70	51,7	0,3	18,70	100,0	-	-	18,70	100,0
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.806,88	1.755,89	18,35	1,0	0,3	15,87	86,5	3,52	22,2	12,35	77,8
Unidad Administrativa Especial D/IAN	1.389,78	1.374,55	18,21	1,3	0,3	13,15	72,2	6,01	45,7	7,14	54,3
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	1.441,79	1.441,33	17,24	1,2	0,3	16,35	94,8	16,35	100,0	-	-
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	291,86	282,67	15,57	5,5	0,2	15,57	100,0	15,57	100,0	-	-
Ministerio de Transporte - Gestión General	303,42	294,53	9,78	3,3	0,1	7,71	78,9	2,90	37,6	4,81	62,4
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	1.628,63	1.628,34	9,43	0,6	0,1	4,58	48,5	4,43	96,8	0,15	3,2
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	459,75	456,87	9,17	2,0	0,1	9,17	100,0	9,17	100,0	-	-
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	14,93	14,78	6,88	46,6	0,1	6,88	100,0	-	-	6,88	100,0
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	216,16	198,85	5,79	2,9	0,1	5,78	99,9	5,78	100,0	-	-
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	18,99	18,68	4,72	25,3	0,1	4,72	100,0	3,73	78,9	0,99	21,1
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	148,99	144,00	4,44	3,1	0,1	2,42	54,7	2,25	93,2	0,16	6,8
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	244,74	233,09	3,06	1,3	0,0	2,02	66,0	0,38	19,1	1,63	80,9
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	6.175,36	6.162,79	2,66	0,0	0,0	1,54	58,1	1,54	100,0	-	-
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	2.703,81	2.700,28	2,08	0,1	0,0	2,08	100,0	2,08	100,0	-	-

Refrendación reservas presupuestales constituidas 2017

Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación definitiva	Compromisos	Valor	Reserva constituida		Reserva auditada		Reserva referendada			
				Valor / Compromisos %	Participación en el total %	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	2.358,42	2.357,21	2,06	0,1	0,0	1,28	62,0	1,08	84,7	0,20	15,3
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión General	81,20	79,03	1,93	2,4	0,0	1,13	58,3	1,13	100,0	-	-
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)	9,06	8,98	1,07	11,9	0,0	1,07	100,0	1,07	99,8	0,00	0,2
UGPPP - Gestión General	195,63	195,06	1,03	0,5	0,0	1,03	100,0	1,03	100,0	-	-
Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) - ADRES	22,30	15,68	0,55	3,5	0,0	0,55	100,0	0,55	100,0	-	-
Instituto Casas Fiscales del Ejército	31,83	31,23	0,55	1,8	0,0	0,55	100,0	0,55	99,8	0,00	0,2
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	1.576,91	1.565,91	0,40	0,0	0,0	0,40	100,0	0,40	100,0	-	-
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión General	624,65	620,44	0,25	0,0	0,0	0,25	100,0	0,25	100,0	-	-
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	270,24	264,21	0,24	0,1	0,0	0,24	100,0	0,24	100,0	-	-
Fondo de Previsión Social del Congreso - Cesantías y Vivienda	4,31	3,69	0,11	3,1	0,0	0,11	100,0	0,11	100,0	-	-
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)	3,49	3,44	0,08	2,4	0,0	0,08	100,0	0,08	97,2	0,00	2,8
Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena)	25,43	15,73	0,08	0,5	0,0	0,08	100,0	0,01	11,2	0,07	88,8
Departamento Administrativo de La Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General	380,33	378,88	0,01	0,0	0,0	0,01	100,0	0,01	100,0	-	-
Totales	146.383,29	145.152,63	6.890,07	4,7	100,0	3.671,92	53,3	1.948,64	53,1	1.723,27	46,9

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Anexo II
Metodología para el cálculo
de los subsidios

Salud: Régimen subsidiado

En relación con la financiación⁹⁵ para estimar el subsidio de la población afiliada al régimen subsidiado de 2016 y 2017 se utilizaron los valores de la UPC del régimen subsidiado que son diferenciales por edad y sexo. Para la identificación de la población y realizar el cálculo se utilizaron la ECV 2016 y 2017, imputando el costo de la UPC subsidiada para cada persona afiliada al régimen subsidiado de salud.

Por ejemplo, si una persona está afiliada al régimen subsidiado en 2016, es mujer y tiene 15 años, se le asignó el valor de \$393.613 y si es hombre de 15 años, \$237.301; si es persona de más de 76 años el valor de la UPC es \$2.256.127.

Para 2003 el subsidio de la población afiliada al régimen subsidiado se calculó teniendo en cuenta el Acuerdo 241 de 2002 que fijó el valor de la UPC para los antiguos territorios nacionales, San Andrés y otros, en \$225.781 y para el resto en \$180.623, se imputaron estos valores a la población que informó estar afiliada a ese régimen en la ECV, diferenciando las regiones.

Educación: niveles preescolar, primaria, media y básica.

En 2016 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para la asignación del SGP, definió 95 tipologías educativas por criterios de costos de prestación del servicio educativo y de calidad. Frente al modelo utilizado en 2015 “no se incorporaron los componentes de ajuste para nómina y compensación, incorporó la estimación de recursos que necesitan las entidades territoriales para financiar los tres componentes básicos de gasto fijo para la prestación del servicio: Nómina docente, gastos administrativos, y contratación de la prestación del servicio”⁹⁶.

Para estimar el subsidio educativo de la población matriculada en establecimiento oficial de los niveles Transición, Primaria, Básica y Media de 2016 y 2017, se utilizó el promedio territorial de las estimaciones de las tipologías del DNP, para cada

95. La Resolución 5593 de 2015 fija que el valor anual de la UPC del Régimen Subsidiado para la vigencia 2016, será de 616 mil 849 pesos (\$616.849,20), que equivale a un valor diario de \$1.713. Sin embargo, la UPC es diferencial por sexo y edad. El cálculo aquí mostrado se realizó teniendo en cuenta esos diferenciales, establecidos en el artículo 11 de dicha resolución.

96. Anexo técnico Construcción de Tipologías en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Anexo%2010%20Documento%20Distribuci%C3%B3n%20SGP-05-2016.pdf>

nivel de educación (Transición, Primaria, Básica y Media) y el área (rural y urbana). Este valor se imputó a las personas que en la ECV 2016 y 2017 contestaron estar matriculadas en institución educativa oficial por nivel, como el promedio de la canasta por nivel y área.

Cuadro A-1

Promedio de Subsidio por área y nivel educativo
2010, 2016, 2017

Año	Area	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2017	Urbano	2.417.706	1.934.165	2.175.936	2.296.821
	Rural	3.143.018	2.514.415	2.828.716	2.985.867
2016	Urbano	2.103.067	1.440.457	1.584.503	1.872.594
	Rural	3.154.601	2.160.686	2.376.754	2.808.891
2010	Urbano	1.149.444	1.104.667	1.415.111	1.499.111
	Rural	1.472.889	1.388.889	1.748.333	1.812.000

Fuente: DNP, Anexo, Distribución de recursos del SGP 2016 e incremento de SGP 2017 para la partida de educación 2017, cálculos Contraloría General de la República.

Por ejemplo, para 2016, si la persona vive en el área rural y se encuentra matriculada en un establecimiento oficial en el nivel educativo de primaria se le imputó el valor de \$2.160.457.

Para la estimación del subsidio de 2010 se utilizaron las estimaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional. Se le asignó el costo de la canasta educativa para cada persona que en la ECV 2010 contestó estar matriculada en institución educativa oficial, como el promedio de la canasta por nivel y área.

Vivienda

Para la estimación del subsidio en 2010 y 2016, se utilizó el valor que reportan o estiman los hogares en la ECV, relacionado con la pregunta: ¿en los últimos doce meses, algún miembro del hogar recibió subsidio del gobierno o de otra institución en dinero o en especie para la compra, construcción, mejora, titulación o escrituración de vivienda, casa lote o lote?

Programas Familias en Acción y Colombia Mayor.

Para estimar el subsidio de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor, se utilizó el reporte que hacen los hogares beneficiarios, en la ECV 2016, del valor que recibieron por cada programa en los últimos 12 meses.

Nómina del Gobierno

Para realizar la curva de Lorenz de los empleados públicos se tomó el agregado, llevándolo a valor anual, del reporte de ingresos por concepto de salarios, primas, indemnizaciones, auxilios de transporte, vivienda, alimentación, etc. de las personas que en la ECV 2010, 2016 y 2017 informaron ser trabajadores del Gobierno.

