

**Cuenta General**

**del Presupuesto y del Tesoro**

**2018**



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
Contralor General de la República

*Ricardo Rodríguez Yee*  
Vicecontralor General de la República (E)

*Carlos David Castillo Arbeláez*  
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

*Martha Angélica Martínez Piraquive*  
Contralora Delegada Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

*Gabriel Romero Sundheim*  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

*Ricardo Rodríguez Yee*  
Contralor Delegado para el Sector de Minas y Energía

*David José Valencia Ocampo*  
Contralor Delegado para Gestión Pública e Instituciones Financieras

*Julio Cesar Cárdenas Uribe*  
Contralor Delegado para el Sector Social

*Sebastian Montoya Mejía*  
Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

*Walfa Constanza Téllez Duarte*  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

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

*Luis Carlos Pineda Téllez*  
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

*María Fernanda Rangel Esparza*  
Directora Oficina de Planeación

*Gladys Rubiela Rodríguez Martínez*  
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

*Diego Esteban Ortiz Delgado*  
Director Oficina de Control Interno

*Orlando Velandia Sepulveda*  
Director Oficina de Control Disciplinario

*Julian Mauricio Ruiz Rodríguez*  
Director Oficina Jurídica

*Tania Marcela Hernández Guzmán*  
Directora Centro de Estudios Fiscales

*Rossana Payares Altamiranda*  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

*Luisa Fernanda Morales Noriega*  
Gerente del Talento Humano

*Sandra Patricia Bohórquez González*  
Gerente Administrativo y Financiero

*Andres Gustavo Rojas Palomino*  
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

*Claudia Cristina Serrano Evers*  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

*Paula Andrea López Domínguez*  
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación  
e Incautación de Bienes

*Juan Carlos Gualdrón Alba*  
Jefe Unidad para el Postconflicto

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

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
Contralor General de la República

*Ricardo Rodríguez Yee*  
Vicecontralor General de la República (E)

Dirección y coordinación del informe:

*Carlos David Castillo Arbeláez*  
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

*Libia Yolima Poveda Riaño*  
Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales

*Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz*  
Coordinador de Gestión

Elaboraron el presente informe:  
*Martha Yanira Castañeda Sanabria*  
*Miguel Ángel Gómez Velásquez*  
*Miguel Alfonso Montoya Olarte*  
*Fernando González Aguilar*  
*Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz*  
*Direcciones sectoriales (DES) y de vigilancia fiscal (DVF)*

Estadísticas Presupuestales:  
*Fernando González Aguilar*  
*Germán Moisés Malaver*  
*Jorge Enrique Ospina Merchán*  
*Sergio Duván Gómez Herrera*

Apoyo procesamiento de encuesta de hogares  
*Mario Ernesto Camargo*

Apoyo en la opinión  
*Blanca Esmeralda Martín Moreno*  
*Iván Aguirre Acevedo*

Asesoría y Revisión Técnica  
*Beethoven Herrera Valencia*

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

*Rossana Payares Altamiranda*  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:  
*Edgar Giovanni Zuleta Parra*

Diseño de cubierta  
*Néstor Adolfo Patiño Forero*

Contraloría General de la República  
Carrera 69 No 44-35  
PBX: (57) 1 - 5187000  
Código postal: 111071  
Bogotá D.C., Colombia  
Julio de 2019  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

# Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>11</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Aspectos generales del Presupuesto.....</b>	<b>19</b>
1.1 Los supuestos macro del presupuesto 2018.....	19
1.2 Programación del Presupuesto 2018.....	23
1.2.1 Programación del ingreso.....	24
1.2.2 Programación del gasto.....	26
<b>Capítulo</b>	<b>II</b>
<b>Ejecución Presupuesto 2018.....</b>	<b>29</b>
2.1 Ejecución de ingresos .....	29
2.1.1 Ejecución ingresos corrientes de la Nación.....	31
2.1.2 Ejecución recursos de capital.....	40
2.1.3 Ejecución otros ingresos.....	45
2.1.4 Ejecución ingresos establecimientos públicos.....	46
2.2 Ejecución del gasto 2018.....	50
2.2.1 Gastos de funcionamiento .....	54
2.2.2 Servicio de la deuda.....	78
2.2.3 Inversión.....	80
2.3 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2018.....	91
2.3.1 Constitución y refrendación de las reservas presupuestales....	91
2.3.2 Cuentas por pagar constituidas en 2018.....	99
2.4 Resultado presupuestal.....	100
2.5 Vigencias futuras.....	104
2.6 Ejecución rezago constituido en 2017.....	111
2.7 Ejecución de las reservas constituidas en la vigencia 2017.....	112
2.8 Ejecución de las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2017.....	113
<b>Capítulo III</b>	
<b>Cuenta del Tesoro.....</b>	<b>115</b>
3.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	115
3.2 El balance de caja de la Tesorería.....	117
3.2.1 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados.....	120
3.2.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	121
3.3 Balance Dirección del Tesoro Nacional.....	122

3.4 Balance de la deuda pública.....	125
3.5 Resultado global Tesorería y deuda (crédito público).....	127

**Capítulo IV**  
**Gasto Social en Colombia 2000 -2018.....129**

4.1 Evolución de los recursos destinados a gasto público social (Según clasificación del Ministerio de Hacienda).....	131
4.2 Ejecución del AGS.....	133
4.3 Equidad del gasto público social.....	135
4.3.1 Subsidio en salud.....	136
4.3.2 Subsidio en educación.....	138
4.3.3 Subsidios en el programa Más Familias en Acción.....	139
4.3.4 Subsidios en el programa Colombia Mayor.....	143
4.3.5 Programa de Subsidio al Aporte para Pensión (PSAP).....	144
4.3.6 Los Beneficios Económicos Periódicos (BEP).....	145
4.3.7 Subsidio en vivienda.....	149
4.3.8 Subsidio en servicios públicos domiciliarios.....	152
4.3.9 Subsidio para la niñez.....	158
4.3.10 Subsidios para la educación técnica y tecnológica.....	161

**Capítulo V**  
**Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta  
del presupuesto y del tesoro.....163**

5.1 Factores macro que incidieron en la ejecución del presupuesto..	163
5.1.1 Principio de anualidad.....	165
5.1.2 Principio de sostenibilidad y regla fiscal.....	166
5.2 Hallazgos de auditoría financiera vigencia 2018.....	167
5.2.1 Hallazgos: incorrecciones e imposibilidades y opiniones.....	167
5.2.2 Principios presupuestales afectados.....	171
5.3 Imposibilidades.....	172
5.3.1 Opiniones presupuestales.....	172
5.4 Opinión.....	173
5.4.1 Fundamentos de opinión.....	173
5.4.2 Opinión.....	175

**Anexo I**  
**Relación de hallazgos presupuestales.....177**

**Anexo II**  
**Ejecución del gasto 2018.....219**

## Cuadros

### Capítulo I

Cuadro 1-1 Supuestos para la programación presupuestal de 2018.....	20
Cuadro 1-2 Modificaciones al presupuesto de ingresos 2018.....	25
Cuadro 1-3 Principales modificaciones en la programación de gastos 2017..	26

### Capítulo II

Cuadro 2-1 Ejecución de Ingresos del PGN 2018.....	29
Cuadro 2-2 Ingresos recaudados 2017-2018.....	30
Cuadro 2-3 Ejecución de ingresos corrientes del PGN 2018.....	32
Cuadro 2-4 Ingresos tributarios del PGN 2014-2018.....	34
Cuadro 2-5 Ingresos brutos por operaciones gravadas por subsector económico.....	37
Cuadro 2-6 Importaciones categorizadas por exención aduanera 2017-2018.....	38
Cuadro 2-7 Devoluciones en efectivo de ingresos tributarios.....	39
Cuadro 2-8 Recaudo neto efectivo ingresos no tributarios.....	40
Cuadro 2-9 Ejecución recursos de capital.....	41
Cuadro 2-10 Ejecución otros recursos de capital 2014-2018.....	44
Cuadro 2-11 Ejecución otros ingresos.....	46
Cuadro 2-12 Ingresos de establecimientos públicos por categoría.....	47
Cuadro 2-13 Ingresos de los establecimientos públicos 2018.....	48
Cuadro 2-14 Ingresos efectivos netos de algunos establecimientos públicos..	49
Cuadro 2-15 Distribución de los recursos del SGP 2017 - 2018.....	56
Cuadro 2-16 Distribución y participación en los entes territoriales del SGP comprometido por sectores o temas 2018.....	59
Cuadro 2-17 Ejecución territorial de los recursos del SGP por tipo de gasto 2018.....	60
Cuadro 2-18 Ejecución departamental de los recursos del SGP 2018.....	61
Cuadro 2-19 Ejecución municipal de los recursos del SGP 2018.....	62
Cuadro 2-20 Monto de hallazgos del SGP 2018.....	63
Cuadro 2-21 Afiliados al Sistema General de Pensiones 2017 - 2018.....	64
Cuadro 2-22 Pensionados del Sistema General de Pensiones por tipo de régimen.....	67
Cuadro 2-23 Ejecución de gasto pensional 2018.....	68
Cuadro 2-24 Presupuesto definitivo para obligaciones pensionales y población beneficiada principales entidades 2017 - 2018.....	69
Cuadro 2-25 Pensionados del RAIS por modalidad retiro programado y renta vitalicia inmediata.....	70
Cuadro 2-26 Costo de la nómina y distribución por sector económico 2018...74	
Cuadro 2-27 Distribución del costo laboral por tipo de ingreso y por ámbito de los empleados públicos 2018.....	76
Cuadro 2-28 Costo per cápita de personal de planta por tipo de vinculación y de ámbito.....	77
Cuadro 2-29 Costo laboral per cápita mensual por tipo de vinculación y nivel jerárquico.....	78

Cuadro 2-30 Ejecución del servicio de la deuda 2018.....	79
Cuadro 2-31 Inversión por ejecutores 2018.....	81
Cuadro 2-32 Inversión por ejecutores 2018.....	83
Cuadro 2-33 Distribución y ejecución de la inversión por estrategia del PND 2018.....	86
Cuadro 2-34 Objetivos del PND 2018 con ejecución inferior al 60%.....	87
Cuadro 2-35 Ejecución de los programas de inversión por mayores recursos 2018.....	89
Cuadro 2-36 Rezago constituido por 108 entidades de acuerdo con el registro en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP.....	93
Cuadro 2-37 Ejecución de las 108 entidades y del servicio de la deuda de acuerdo con el registro del SIIF.....	94
Cuadro 2-38 Resultado presupuestal por compromisos.....	102
Cuadro 2-39 Vigencias futuras - Año futuro 2018.....	105
Cuadro 2-40 Vigencias futuras excepcionales por proyectos 2018.....	107
Cuadro 2-41 Vigencias futuras ordinarias por proyectos 2018.....	108
Cuadro 2-42 Rubros con mayor participación en el total de VF ordinarias comprometidas 2015 - 2018.....	111
Cuadro 2-43 Ejecución de la reserva vigencia 2017.....	113
Cuadro 2-44 Ejecución de las cuentas por pagar vigencia 2017.....	113

### **Capítulo III**

Cuadro 3-1 Fuentes y usos de la Tesorería.....	116
Cuadro 3-2 Balance de Tesorería.....	118
Cuadro 3-3 Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	120
Cuadro 3-4 Tesoro Nacional - activos y pasivos corrientes.....	124
Cuadro 3-5 Crédito público (deuda)- activos y pasivos corrientes .....	126
Cuadro 3-6 Activos y pasivos corrientes.....	127

### **Capítulo IV**

Cuadro 4-1 Ejecución del anexo gasto social 2005-2018.....	135
Cuadro 4-2 Valor del incentivo de Familias en Acción por grado educativo...140	
Cuadro 4-3 Asistencia educativa de la población de 6 a 16 años de la zona urbana y razones de no asistencia 2013, 2016.....	141
Cuadro 4-4 Asistencia de la población de 6 a 16 años de la zona rural y razones de no asistencia 2013, 2016.....	142
Cuadro 4-5 Población vinculada y ahorradora en BEP.....	146
Cuadro 4-6 Ahorradores acumulados BEP por monto y canal de ahorro 2018..147	
Cuadro 4-7 Población beneficiada en BEP con renta vitalicia 2016 - 2018..148	
Cuadro 4-8 Población beneficiada en BEP con devolución de ahorros.....148	
Cuadro 4-9 Colombia. Brechas en cobertura acueducto y saneamiento básico (hogares) 2018.....	154
Cuadro 4-10 Distribución del presupuesto del ICBF 2018.....	159

### **Capítulo V**

Cuadro 5-1 Relación de incorrecciones por principios presupuestales.....	172
Cuadro 5-2 Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN.....	173

## Gráficos

### Capítulo I

Gráfico 1-1 Tasa de inflación: variación del IPC 12 meses.....	22
Gráfico 1-2 Pérdidas de apropiación.....	28

### Capítulo II

Gráfico 2 1 Composición del recaudo tributario por impuesto.....	33
Gráfico 2-2 Distribución de los créditos externos por tipo de prestamista 2018.....	42
Gráfico 2-3 Rentas parafiscales de los establecimientos públicos 2014-2018..	50
Gráfico 2-4 Ejecución del gasto 2018 según SIIF Nación II.....	52
Gráfico 2-5 Ejecución del gasto 2017 – 2018.....	53
Gráfico 2-6 Ejecución gastos de funcionamiento 2018.....	54
Gráfico 2-7 Evolución de los recursos del SGP por componentes.....	57
Gráfico 2-8 Cobertura en ingreso por pensión de la población en edad de pensión por área 2010-2018.....	64
Gráfico 2-9 Regresividad en pensiones y sustitución pensional años seleccionados.....	65
Gráfico 2-10 Población afiliada en edad de pensión que adquirió el derecho a pensión y con devolución de saldos en cada año 2016-2018..	66
Gráfico 2-11 Población afiliada en edad de pensión que adquirió el derecho a pensión y con indemnización sustitutiva en ISS-Colpensiones en cada año (2010-2018).....	66
Gráfico 2-12 Distribución del ingreso laboral por quintiles de ingreso para empleados públicos y privados.....	75
Gráfico 2-13 Presupuesto de inversión por sectores 2018.....	88
Gráfico 2-14 Inversión per cápita por departamento y PIB per cápita 2018..	90
Gráfico 2-15 Monto y ejecución de la inversión por departamento 2018.....	91
Gráfico 2-16 Reservas constituidas por tipo de gasto 2012-2018.....	92
Gráfico 2-17 Reservas constituidas para el servicio de la deuda 2000-2018..	95
Gráfico 2-18 Cuentas por pagar constituidas 2000-2018.....	99
Gráfico 2-19 Resultado presupuestal.....	103
Gráfico 2-20 Vigencias futuras autorizadas en 2018.....	106
Gráfico 2-21 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas 2018.....	109
Gráfico 2-22 Vigencias futuras comprometidas como proporción del total del presupuesto comprometido de cada vigencia 2012 – 2018.....	97

### Capítulo IV

Gráfico 4-1 Gasto público Social per cápita diario y como proporción del PIB 2000-2018.....	130
Gráfico 4-2 Variación gasto social y pobreza 2009-2018.....	131
Gráfico 4-3 Ley de apropiaciones y anexo gasto social 2000-2018.....	132
Gráfico 4-4 Distribución por concepto anexo gasto social 2000 - 2018.....	132
Gráfico 4-5 Equidistribución de los subsidios en salud años seleccionados..	137
Gráfico 4-6 Cobertura y distribución de los subsidios en salud por quintiles de ingreso 2018.....	137

Gráfico 4-7 Equidistribución de los subsidios en educación.....	139
Gráfico 4-8 Equidistribución de los subsidios de Familias en Acción.....	143
Gráfico 4-9 Equidistribución de los subsidios de Colombia Mayor.....	144
Gráfico 4-10 Colombia. Distribución por quintiles de ingreso de materiales predominantes en vivienda y riesgos 2018.....	150
Gráfico 4-11 Colombia. Distribución de los subsidios de vivienda.....	151
Gráfico 4-12 Cobertura de los servicios públicos domiciliarios por quintiles de ingreso 2018.....	153
Gráfico 4-13 Cobertura de los hogares de estrato 1 y 2 con el servicio de gas.....	156
Gráfico 4-14 Cobertura de los hogares de estrato 1, 2 y 3 con los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras por quintiles de ingreso 2018.....	158
Gráfico 4-15 Distribución de los niños menores de cinco años que asisten a hogares o jardines infantiles por tipo de establecimiento y quintiles de ingreso 2018.....	160
Gráfico 4-16 Distribución en cada quintil de ingreso de la asistencia de niños menores de cinco años a hogares o jardines infantiles por tipo de establecimiento 2018.....	160
Gráfico 4-17 Distribución y cobertura de niños que trabajan por quintiles de ingreso 2018.....	161
Gráfico 4-18 Cobertura y distribución de la población matriculada en nivel técnico y tecnológico del sector oficial 2018.....	162

## Presentación

La Contraloría General de la República (CGR) en cumplimiento del mandato Constitucional del artículo 268 inciso final y de las Leyes 5 de 1992 (Artículo 310) y 42 de 1993 (Artículos 38, 39 y 40), que le establecieron la función de presentar la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro al Honorable Congreso de la República y refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia, hace entrega del informe correspondiente a la vigencia 2018.

En este informe se registran los principales resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de la tesorería, su incidencia sobre los agregados económicos y sociales del país, así como la refrendación de las reservas presupuestales.

En el análisis de los indicadores macroeconómicos que afectan la ejecución del presupuesto, se tiene que:

*i)* El crecimiento económico, en la vigencia 2018 mostró signos de recuperación, al registrar un crecimiento del PIB de 2,7%, frente a 1,8% del año anterior, pero con respecto al estimado para la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) (3%) fue inferior. El incremento es un factor que ayuda a las cuentas fiscales en la medida que mejora los recaudos de los impuestos indirectos;

*ii)* La inflación anual, para 2018 fue 3,2%, resultado inferior al supuesto usado en la programación del presupuesto (3,5%) lo que generó un menor servicio de la deuda en lo referente a los TES B denominados en UVR;

*iii)* La tasa de cambio promedio, para 2017 se ubicó en \$2.951,2, cifra inferior al esperado por el gobierno (\$2.982,5), es decir, que la programación del PGN 2018 utilizó una base mayor que se reflejó en los flujos asociados a los impuestos de comercio con el exterior, los desembolsos de crédito externo, pero también con el pago del servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses).

Bajo estas condiciones, el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2018 fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 1873 de 2017 y su Decreto de liquidación 2236 de 2017, por un total de \$235,55 billones, en la ejecución se redujo \$2,29 billones, quedando el presupuesto definitivo en \$233,26 billones.

Por su parte, la ejecución de los ingresos estuvo marcada por varios hechos que se presentaron y provocaron la disminución en el recaudo en la vigencia 2018:

Según los datos del SIIF-Nación, frente a un aforo definitivo por \$233,26 billones, los recaudos ascendieron a \$228,68 billones; de este monto corresponden a recaudos en TIDIS más compensaciones por \$8,77 billones; se recaudó en efectivo \$219,92 billones y se realizaron devoluciones en efectivo por \$664.103,4 millones. La diferencia del valor ejecutado frente a lo finalmente aprobado por el Congreso de la República fue \$15,64 billones.

El recaudo tributario se afectó por la menor dinámica de la actividad económica y los cambios en tarifas (reducción de 2% en la sobretasa de renta) y de los sujetos pasivos en el impuesto a la Riqueza (en 2018 solo debían declarar las personas naturales), lo que fue contrarrestado por el Gobierno Nacional (GN) mediante acciones legales que permitieron obtener más ingresos por impuestos provenientes del sector de hidrocarburos: se dobló la tarifa de retenciones por ingresos de exportaciones de crudo y se realizó un anticipo del impuesto de renta del 2019 que se recaudó en el último trimestre de 2018.

Los ingresos de capital le aportaron \$59,08 billones al PGN, destacándose los mayores dividendos recibidos por la Nación por parte de Ecopetrol (\$3,24 billones), los ingresos de crédito externo (\$12,41 billones) y la utilización de TES B (\$38,97 billones).

En cuanto a la ejecución de Gastos de acuerdo con los registros en SIIF Nación II, del presupuesto definitivo \$233,26 billones, se comprometieron apropiaciones por \$227,00 billones (97,3%), de los cuales se obligaron por bienes y servicio recibidos \$204,36 billones (87,6%) y se pagaron \$203,61 billones (87,3%). De tal forma, para la vigencia 2018 de la ejecución del presupuesto medida por el momento de obligaciones, en funcionamiento fue 94,0%, Servicio de la Deuda 75,9% e inversión 77,9%.

Mediante los artículos 28 y 31 de la Ley de presupuesto de 2019 (Ley 1940 de 2018), se autorizó que con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2018 se atendieran compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2019 y para las cuentas por pagar que se constituyeron a 31 de diciembre de 2018, en SIIF Nación II, se debía contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja (PAC) de la vigencia, de lo contrario deberían

hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales.

Los anteriores artículos, aunque gozan de legalidad, el primero va en contravía del principio de anualidad del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) y el segundo de la naturaleza de la reserva presupuestal y las cuentas por pagar del artículo 89 del EOP.

Sin embargo, para identificar la realidad de los hechos económicos de la contabilidad presupuestal del PGN, la CGR solicitó a todas las entidades certificar la información del rezago constituido al cierre de la vigencia 2018. De acuerdo con la información certificada por 108 unidades ejecutoras y los registros de la deuda pública nacional que lleva la CGR, pudo establecer una sobrestimación del valor de los compromisos por \$10,58 billones para el servicio de la deuda y una subestimación en las Obligaciones por \$2,90 billones, lo que desvirtúa la ejecución que se obtiene con los reportes de SIIF Nación II.

Al cierre de la vigencia se constituyeron reservas presupuestales por \$22,63 billones y se registraron cuentas por pagar por \$0,75 billones. Sobre estas dos cifras se concentra una buena parte del análisis del presente informe, toda vez que con el manejo de estas cuentas el gobierno afectó el cálculo del déficit fiscal y logró dar cumplimiento a la regla fiscal.

La inversión del PGN sufrió una reducción de \$1,43 billones frente a la apropiación inicial, registró pérdidas de apropiaciones por otros \$1,20 billones y al final se comprometieron \$37,42 billones con una ejecución de solo el 77,9%.

Otros hechos fundamentales en la ejecución del presupuesto en la vigencia 2018, estuvieron marcados por situaciones que la Contraloría ha llamado la atención en anteriores oportunidades como: *i)* El PGN es inflexible en cerca de un 85%; *ii)* Las cargas adicionales que le imponen al presupuesto en el articulado de la Ley hacen que este sea más inflexible y poco transparente: Costos por demandas, sentencias y conciliaciones, política monetaria del Banco de la República; subsidios de diferente índole (Gas, electricidad, gasolina, etc.); *iii)* la carga pensional que se asigna anualmente y viene creciendo; *iv)* la inequidad de la nómina estatal. Todos estos elementos y muchos otros se reflejan en diferentes manejos aprobados por ley que le permiten al gobierno adecuarse presupuestalmente utilizando fuentes adicionales de financiación, para ello se analizan tres ejemplos claves por los montos asignados en el PGN: Sistema General de Participaciones (SGP), nómina estatal y, pensiones:

1. En cuanto al SGP, los recursos que venían creciendo, en el último año disminuyeron en 4%, en mayor medida los recursos para el Fondo de Pensiones del Nivel Territorial (FONPET) en el 100% y calidad educativa en el 19%. La única asignación que creció fue las prestaciones para el servicio educativo en el 4,3%, explicada por el préstamo de los recursos del FONPET que se asignaron a este.

2. En el caso de los gastos de personal y para favorecer la austeridad del gasto, el gobierno propuso congelar la nómina y cumplir estrictamente lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, en lo referido a que el rubro total de gastos de personal no puede crecer por encima de la inflación, pero, tanto en la programación como en la ejecución el porcentaje fue mucho mayor.

El incremento de los gastos de personal debería ser del 4,09% que corresponde al resultado de la inflación de 2017, sin embargo, se programó con el 5,1%, \$29,4 billones. La apropiación inicial por este concepto fue de \$31,4 billones, es decir un incremento del 12% muy superior a lo que el gobierno había estipulado. Así mismo el presupuesto definitivo para este gasto ascendió a \$31,6 billones, con variación respecto a la apropiación definitiva del 2017 de 12,7%. El 20% de los empleados públicos de mayor ingreso concentró en 2018 el 45,64% de los ingresos laborales con un Gini de 0,3992 incrementándose respecto a 2017 cuando fue de 0,367, es decir el incremento en los gastos de personal favoreció a los empleados de mayor ingreso.

Con el objeto de cumplir con la austeridad del gasto y lo propuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (BPND) de disminuir la inequidad en el ingreso en Colombia, es recomendable revisar el valor de las primas especiales y bonificaciones de los empleados públicos de los niveles directivos y asesor. En 2018 el GINI nacional del ingreso laboral fue de 0,4472.

3. En transferencias para pensiones, el Mensaje Presidencial mencionaba una apropiación de \$48,6 billones correspondientes a: pensiones \$41,1 billones, transferencias para educación (Universidades, FOMAG) \$5,4 billones y cuotas a entidades y organismos \$2,1 billones. Sin embargo, la apropiación definitiva para esos rubros ascendió a \$42,49 billones.

En el tema pensional, si bien la afiliación a los Fondos Privados de Pensiones y en Colpensiones se incrementó 4,4% y 2,6% respectivamente, se mantiene en más del 60% la proporción de afiliados que no cotiza, situación que afecta los recursos de financiación y la probabilidad

de que los afiliados obtengan en el futuro una pensión. La afiliación a pensiones pasó de 36,8% en 2017 a 36,9% en 2018 y la cobertura en pensión de 24,1% a 24,5% en el mismo periodo.

Adicionalmente, continúa en aumento la población afiliada en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para tener derecho a la pensión son objeto de la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva (actualmente es más del 58%).

Resulta preocupante la aplicación del Decreto 036 de 2015 referido al Deslizamiento Salarial (Este cubre el diferencial del crecimiento real del salario mínimo y el resultado de las mesas de concertación salarial) que aplica a las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida otorgadas por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), si bien, es una ayuda para los pensionados con renta vitalicia que tendrían protección por toda su vida, resulta ser una carga para el PGN cuando el RAIS desde su creación era auto-sostenible. En 2017 requirieron \$5.700 millones y para 2018 \$27.000 millones, es decir un incremento del 374%, además no se observa incremento significativo en la modalidad de rentas vitalicias desde la promulgación del Decreto por el contrario creció más la modalidad de retiro programado.

En el análisis a la Tesorería Nacional, se pudo evidenciar que el Gobierno Nacional Central (GNC) se sigue financiando con deuda de corto plazo y fondos administrados especialmente el del Sistema General de Regalías. Un hecho importante, tuvo que ver con el registro en el rubro de reintegros por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal, puesto que en diciembre de 2018 ingresaron a la tesorería \$2,21 billones del FONTIC, pero no se registraron en el presupuesto, como tampoco los reintegros por \$2,45 billones de las fiducias, que aparecen contablemente registrados en los ingresos de la Tesorería

En cuanto al gasto social si bien, el indicador per cápita por pobre creció, los principales indicadores sociales desmejoraron y se continúan beneficiando de los subsidios sociales a población de ingreso alto: en el programa Familias en Acción, 5,6% de los hogares; programa Colombia Mayor, 11% de los hogares; régimen subsidiado de salud, 29% de los afiliados, vivienda, 27% de los hogares; servicios de acueducto y alcantarillado, 95% de los hogares, servicio de gas 75% de los hogares y en el caso del incentivo a caficultores en 2017 el 27% de los beneficiados eran de ingreso alto.

En el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEP), el porcentaje de ahorradores (36,2%) es bajo frente a la población vinculada y el beneficio que reciben por rentas vitalicia mensuales está en promedio por \$77.354 pesos y las devoluciones de ahorro por debajo de los \$300.000 pesos, es decir montos que no les permite ni siquiera superar la pobreza extrema.

Pese a los resultados favorables para la economía la desigualdad se incrementó y los indicadores sociales desmejoraron respecto a 2017:

El índice de Gini que mide la inequidad, pasó de 0,508 a 0,517, mientras el quintil de población de mayor ingreso incrementó su ingreso en 3,3% por el contrario el del quintil más pobre disminuyó su ingreso en el 1%; los hogares con pobreza multidimensional que incluye condiciones de la vivienda, condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios, es la primera vez, desde cuando se mide, que se incrementó pasando de 17,8% en 2016 a 19,6% en 2018.

La ocupación disminuyó de 58,4% a 57,8%, el desempleo se incrementó de 9,4% a 9,7%, la cobertura en salud disminuyó de 93,2% a 92,6% particularmente para la población del área urbana de 93,4% a 92,7% y la asistencia escolar de la población de 5 a 24 años, pasó de 71% a 70% y la pobreza monetaria pasó de 26,9% a 27%.

Finalmente, debido a la vulneración de los principios presupuestales establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto (Decreto 111 de 1996) y el Acto Legislativo 03 de 2011, por el manejo presupuestal y de tesorería y a los hallazgos del proceso auditor que realizó la Contraloría General de la República a las entidades ejecutoras del presupuesto, se emite la opinión de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro como no razonable.

## Introducción

La Contraloría General de la República en cumplimiento del mandato Constitucional y legal, presenta al Honorable Congreso de la República, en la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, los principales hechos económicos que afectaron su ejecución. Para la vigencia de 2018, el presente informe que se entrega muestra que existieron muchos factores desde lo económico hasta lo político que afectaron el cabal cumplimiento del presupuesto y los fines para los cuales está diseñado.

En el capítulo primero se desarrollan los aspectos generales del presupuesto partiendo de los supuestos bajo los cuales se realizó la programación presupuestal y el resultado de esta. En el segundo 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 2018. En el tercero, se analizan los flujos de caja y las operaciones mediante las cuales el Tesoro gestionó recursos para atender la Programación Anual de Caja. En el cuarto, se incluye el análisis del Anexo Gasto Social, que cada año el gobierno nacional debe presentar como parte constitutiva de la Ley de PGN, analizando la equidad de los diferentes subsidios.

Finalmente, 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 y se emite la opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro.



# Capítulo I

## Aspectos generales del Presupuesto

### 1.1 Los supuestos macro del presupuesto 2018

El presupuesto es un mecanismo de planeación de las acciones que una entidad pública prevé realizar en un periodo de tiempo determinado. En el caso de la Nación el presupuesto constituye uno de los medios donde se concreta la política fiscal a implementar.

La fase de elaboración del presupuesto puede ser entendida como la proyección de los gastos que va a realizar el gobierno en un periodo específico y limitado, sobre la base de los ingresos estimados que serán necesarios para cubrir el gasto planeado más la financiación complementaria para cubrir estos gastos.

La fase inicial de elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) comienza con la determinación del marco macroeconómico en el cual los gastos e ingresos van a tener lugar. Los montos de ingresos y gastos plasmados en el PGN deben ser consistentes no solo con la meta de déficit fiscal determinada sino también con un nivel de actividad económica adecuado para el logro de los objetivos fiscales. Deben adicionalmente ser compatibles con la tasa de inflación fijada por la autoridad monetaria y no ser fuente de presión de las cuentas externas.

Las metas fijadas en los distintos sectores (real, fiscal, monetario y externo) no solo deben ser compatibles sino alcanzables en el sentido de que exista una alta probabilidad de lograr los objetivos deseados.

En el país este ejercicio de programación macroeconómica se realiza a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) institucionalizado por la Ley 819 de 2003, que el Ministerio de Hacienda presenta cada año al Congreso de la República. Este incluye el Plan Financiero que es uno de los elementos del Sistema Presupuestal Colombiano. El MFMP presenta las estimaciones de los resultados fiscales (déficit total y primario y endeudamiento público) de las diez vigencias futuras que hacen consistentes las cifras presupuestales con las demás metas macroeconómicas.

Para 2018, los supuestos de la programación presupuestal (Cuadro 1-1) que constituyen el escenario base buscaban que el Gobierno Nacional Central (GNC) alcanzara un déficit de 3,1% del PIB, consistente con el nuevo déficit autorizado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal<sup>1</sup> (Acta 009 del 24 de marzo de 2017).

*Cuadro 1-1*

## Supuestos para la programación presupuestal de 2018

Variables	2017		2018	
	Supuesto	Observado	Supuesto	Observado
Tasa Real de crecimiento económico, %	2,0	1,4	3,0	2,6
PIB nominal (miles de millones de \$)	916.920,0	920.194,0	977.483,0	978.477,1
PIB nominal (variación %)	6,3	6,5	6,6	6,3
Importaciones (millones USD CIF)	45.592,0	46.071,1	46.798,0	51.230,6
Crecimiento importaciones totales, %	5,4	2,6	2,6	11,2
Inflación doméstica fin de periodo, IPC %	4,1	4,1	3,5	3,2
Devaluación promedio periodo, %	-2,3	-3,3	1,5	0,2
Tasa de cambio promedio periodo, \$	2.982,5	2.951,2	3.027,4	2.956,6
Precio spot crudo Brent, promedio anual USD	51,0	54,1	60,0	71,3

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DANE - Banco de la República.

Así mismo, de acuerdo con lo declarado en el Mensaje Presidencial, el PGN era consistente con las estimaciones del Plan Financiero que hace parte del MFMP 2017 y con las metas de crecimiento real de la economía. Es importante señalar este último punto porque se presenta una divergencia entre las tasas de crecimiento real estimadas en el MFMP 2017 que eran de 2,3% y 3,5% para 2017 y 2018, respectivamente, mientras que en la programación presupuestal se utiliza una estimación de 2,0% y 3,0% para 2017 y 2018, respectivamente.

La tasa de crecimiento real de la economía estuvo por debajo de lo estimado tanto en 2017 como en 2018<sup>2</sup>. El Gobierno esperaba una recuperación más contundente de la actividad económica tras el

**1.** La meta anterior se encontraba en 2,7% del PIB.

**2.** En 2018 el DANE publicó un nuevo cálculo del PIB que tiene como base 2015, con una mayor desagregación de las actividades productivas.

choque petrolero de 2015-2016, pero la desaceleración de la actividad económica del país se mantuvo durante 2017. El crecimiento real del PIB para ese año fue de tan solo 1,4%.

Este desfase, que impactó los recaudos por impuesto de renta y riqueza, implicó contar con una base más pequeña para la proyección de 2018. Precisamente en este año la dinámica de la recuperación se mantuvo con un ritmo muy gradual, aunque persistente, arrojando un resultado de 2,6%<sup>3</sup>.

Desde la demanda, el consumo constituye el principal componente del PIB, por ello el crecimiento del consumo, tanto del gobierno (5,9%), como el privado (3,5%), se constituyó en el principal motor del crecimiento de la actividad económica. El incremento real del consumo por encima del crecimiento del PIB ayuda a las cuentas fiscales en la medida que mejora los recaudos de los impuestos indirectos. Aunque en 2018 la Formación Bruta de Capital presentó una aceleración con un aumento de 3,5% frente a una caída de 3,2% en 2017, apenas ha logrado ubicarse por encima del registro de 2015.

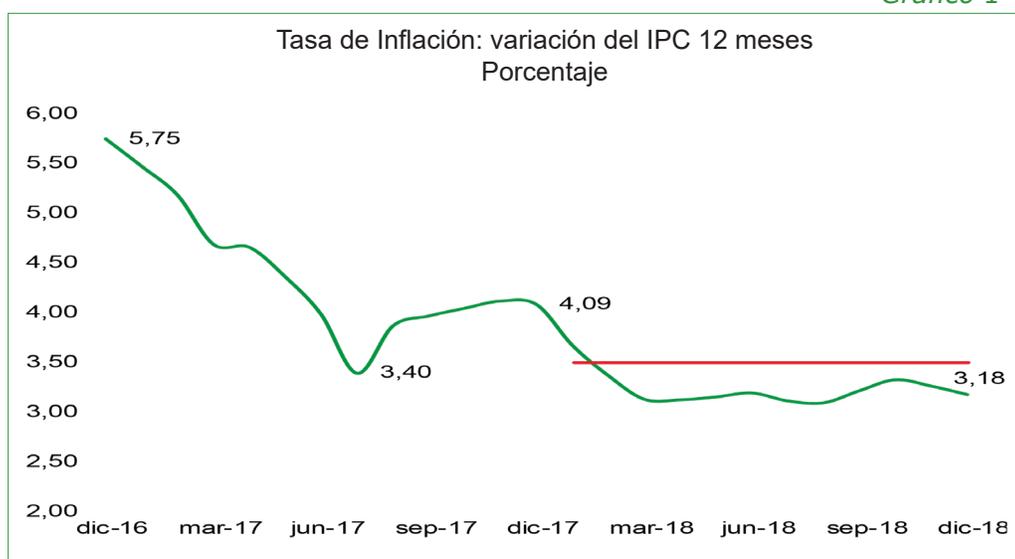
Para la elaboración del PGN 2018 se utilizó un supuesto de inflación de 4,1% para 2017 y de 3,5% para 2018. El comportamiento de los precios en 2017 resulta relevante ya que los incrementos decretados en los salarios de los empleados públicos deben tener en cuenta la inflación de la vigencia anterior y no el punto medio del rango meta definido por el emisor. Esto se hace para respetar lo ordenado por la Corte Constitucional en el sentido que los funcionarios públicos deben mantener su poder adquisitivo. Por ello, la programación para 2018 de los gastos de personal se hizo utilizando el supuesto de 4,1% incrementado en un punto porcentual. Toda vez que el dato observado estuvo muy cerca del supuesto utilizado, el incremento finalmente decretado (5,09%) correspondió con la programación.

---

**3.** El GNC reconocía la existencia de riesgos que podrían afectar sus estimaciones: en el ámbito externo un menor crecimiento de los socios comerciales principales, la posibilidad de un endurecimiento de la política comercial de la administración norteamericana y una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales, entre otros. En el frente interno, demoras en la ejecución de los proyectos de infraestructura y problemas en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC (MFMP 2017, pág. 259). Algunos de estos riesgos se materializaron en 2018.

El dato de la inflación anual en 2018 fue de 3,18%, resultado inferior al supuesto usado en la programación (3,5%). De hecho, la inflación se mantuvo por debajo del supuesto de programación desde febrero de 2018 (Gráfico 1-1). El menor registro de la inflación y la reducción de la tasa de referencia por parte del Banco de la República en 50 p.b generaron una reducción en la estructura de tasa de interés de la economía. La menor inflación observada generó un menor servicio de la deuda al menos en lo referente a lo correspondiente a los TES B denominados en UVR.

*Gráfico 1-1*



**Fuente:** DANE.

La tasa de cambio promedio para 2017 se ubicó en \$2.951,2, cifra inferior al esperado por el gobierno (\$2.982,5). Es decir, que la programación del PGN 2018 utilizó una base mayor de tasa de cambio para calcular la devaluación esperada en 2018. Pese a esto la devaluación promedio de 2018 (0,2%) resultó inferior al supuesto utilizado (1,5%).

Ello obedeció a un precio internacional del crudo (USD 71,3) mayor al esperado (USD 60,0) que no tuvo un efecto mayor por el fortalecimiento generalizado del dólar en 2018 frente a las divisas de economías emergentes y avanzadas. El efecto de esta menor devaluación se reflejó en los flujos asociados a los impuestos de comercio con el exterior, los desembolsos de crédito externo, pero también en el pago del servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses).

Los mayores precios internacionales impactaron las cuentas fiscales del gobierno nacional a través de su efecto sobre la tasa de cambio y sobre los impuestos pagados por el sector de hidrocarburos (retención por renta, por ejemplo) como por el giro de excedentes financieros a la Nación y el monto de las regalías distribuidas. Por el lado del gasto los mayores precios internacionales del crudo se tradujeron en el aumento interno en el precio de los combustibles a través del ingreso al productor, y por estar limitado el incremento por norma legal, generó un mayor pago de subsidios al consumo de combustibles que afectó al Fondo de Estabilización de los Precios de los combustibles (FEPC).

## **1.2 Programación del Presupuesto 2018**

El presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2018 fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1873 de 2017 y su Decreto de liquidación 2236 de 2017, por un total de \$235,55 billones. Este monto se distribuyó en: funcionamiento \$147,49 billones (62,6%); inversión \$40,05 billones (17,0%) y servicio de la deuda \$48,00 billones (20,4%).

Ahora bien, en un marco económico internacional enrarecido y con unas condiciones económicas poco favorables a lo largo de la vigencia, el gobierno decidió ajustar su presupuesto y realizar varias operaciones que, al final de la vigencia, mostraron una reducción en el presupuesto inicial de \$2,29 billones (0,97%); de tal forma que el presupuesto definitivo ascendió a \$233,26 billones, siendo el mayor ajuste el del rubro de inversión en un 3,57%, pasando a \$38,62 billones, mientras que la reducción para funcionamiento fue de 0,53% para llegar a \$146,71 billones y en el servicio de la deuda de 0,16% para totalizar \$47,93 billones.

Esos ajustes se lograron en la vigencia mediante la expedición de normas entre las cuales se destacan:

1. El Decreto 662 (abril 17 de 2018) aplazó gasto de funcionamiento e inversión por un monto de \$2,0 billones;
2. La Resolución 3508 (octubre 18 de 2018) modificó la composición de los recursos de capital ampliando los recursos del crédito interno por \$4,1 billones por efecto de la ampliación en el cupo de endeudamiento en TES B para la vigencia 2018. Quedando finalmente en \$68,31 billones, con la siguiente composición: Excedentes finan-

cieros de entidades descentralizadas \$2,99 billones; rendimientos financieros \$1,93 billones; recursos de crédito externo \$11,72 billones; recursos de crédito interno \$43,10 billones; otros recursos de capital \$7,74 billones; reintegros y otros recursos no apropiados \$567.546 millones; recuperación de cartera \$201.117 millones.

3. El Decreto 2470 (28 de diciembre 2018) ajustó el presupuesto en \$2,92 billones; se recortaron los ingresos del PGN, en especial los corrientes por \$2,1 billones; fondos especiales \$241,090 millones y establecimientos públicos \$559.066 millones. Mientras que en el gasto se hizo un recorte tanto en funcionamiento como en inversión en igual monto en la mayoría de las entidades del PGN.

### 1.2.1 Programación del ingreso

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 (MFMP) el ingreso estuvo condicionado a las principales variables macroeconómicas, que en general registraron un comportamiento favorable al desempeño fiscal del país. El gobierno nacional logró cubrir prontamente sus necesidades de financiamiento a través de colocaciones de emisiones de bonos externos e internos. Sin embargo, el año 2018 resultó muy álgido pues hubo el cambio de la administración que repercutió sobre la programación y ejecución de los presupuestos de 2018 y 2019. Esto se evidenció principalmente en los hechos ocurridos en el segundo semestre de 2018, donde se efectuaron los mayores ajustes al presupuesto (Cuadro 1-2).

El primer hecho fundamental se originó en las operaciones de canje de la deuda pública mediante las cuales se lograron aplazar pagos de amortizaciones de la deuda externa e interna por cerca de \$6,4 billones. Ello reflejó en la demanda de los mercados por los títulos gubernamentales y la posibilidad de realizar un *roll over* de la deuda de forma normal. Con estas operaciones se liberaron apropiaciones para el servicio de la deuda en las vigencias 2018, 2019, que serían utilizadas para el cubrimiento del servicio de la deuda en el presupuesto de 2019. Operación autorizada por la Ley de presupuesto para 2019.

Otra operación que parte de ese buen momento de los mercados radicó en el ajuste de los recursos de capital realizado en octubre cuando se aumentaron las colocaciones de los títulos de tesorería TES B por \$4,1 billones y para no variar el monto del rubro recursos de capital, se disminuyó el rubro de "otros recursos de capital" (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2

Modificaciones al presupuesto de ingresos 2018  
Cifras en miles de millones de pesos

Descripción	Aforo inicial	Modificaciones			Modif. netas	Aforo vigente
		1	2	3		
<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>139.988</b>		<b>-2.099</b>	<b>219</b>	<b>-1.880</b>	<b>138.108</b>
Ingresos tributarios	139.248		-1.880		-1.880	137.368
Impuestos directos	61.596		-960			60.636
Impuestos indirectos	77.652		-920		-920	76.732
Ingresos no tributarios	740		-		-	740
<b>Recursos de capital de la Nación</b>	<b>68.253</b>	<b>-</b>	<b>-19</b>	<b>80</b>	<b>61</b>	<b>68.313</b>
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	2.989		-	-	-	2.989
Rendimientos financieros	1.931		-	-	-	1.931
<b>Recursos de crédito externo</b>	<b>11.720</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-16</b>	<b>-16</b>	<b>11.704</b>
<b>Recursos de crédito interno</b>	<b>39.000</b>	<b>4.100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.100</b>	<b>43.100</b>
Otros recursos de capital	11.844	-4.100	0	77	-4.023	7.821
Reintegros y otros recursos no apropiados	568	-	-		-	568
Recuperación de cartera	201	-	-		-	201
<b>I- Ingresos de los establecimientos públicos</b>	<b>14.008</b>		<b>-559</b>	<b>296</b>	<b>-263</b>	<b>13.744</b>
<b>A- Ingresos corrientes</b>	<b>7.653</b>		<b>0</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>7.743</b>
<b>B- Recursos de capital</b>	<b>2.896</b>		<b>-</b>	<b>-348</b>	<b>-348</b>	<b>2.548</b>
<b>C- Contribuciones parafiscales</b>	<b>3.459</b>		<b>-</b>	<b>-5</b>	<b>-5</b>	<b>3.454</b>
<b>Rentas parafiscales</b>	<b>1.934</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.934</b>
<b>Fondos especiales</b>	<b>11.372</b>		<b>-241</b>	<b>30</b>	<b>-211</b>	<b>11.161</b>
<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>235.554</b>	<b>0</b>	<b>-2.918</b>	<b>625</b>	<b>-2.294</b>	<b>233.260</b>

**Fuente:** Resoluciones y Decretos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CGR.

Notas

1. Resolución 3508 de octubre de 2018.
2. Decreto 2470 de diciembre 28 de 2018: ajuste renta y gasto.
3. Otras modificaciones.

Pero el ajuste fundamental se realizó el 28 de diciembre de 2018. Después de aplazar el gasto en abril, el Gobierno decidió recortar definitivamente el presupuesto de rentas y gastos por \$2,92 billones, que, a su vez, implicó un ajuste en los ingresos tributarios (directos e indirectos) y en los ingresos de los establecimientos públicos (Cuadro 1-2).

**1.2.2 Programación del gasto**

Concomitante con los hechos ocurridos en el ingreso, en la programación del gasto se debieron ajustar las apropiaciones para cumplir con la ejecución del presupuesto. Este ajuste se dio por la caída en los ingresos fiscales percibida desde comienzos de la vigencia. Ante esta perspectiva el gobierno nacional afectó la programación del presupuesto en abril al decidir el aplazamiento del gasto en \$2,0 billones, situación que se mantendría hasta septiembre, cuando la nueva administración desplazó \$255,6 mil millones (Cuadro 1-3).

*Cuadro 1-3*

Principales modificaciones en la programación de gastos 2017  
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Inicial	Modificaciones				Modif. netas	Aprop. definitiva
		Aplazamiento (1)	Desaplazamiento (2)	Recorte (3)	(4)		
<b>Funcionamiento</b>	<b>147.494</b>			<b>-786</b>		<b>-786</b>	<b>146.709</b>
Gastos de comercialización y producción	1.338			253		253	1.590
Gastos de personal	31.399			198		198	31.597
Gastos generales	7.867			781		781	8.648
Transferencias corrientes	106.093			-2.129		-2.129	103.964
Transferencias de capital	798			112		112	910
<b>Deuda</b>	<b>48.007</b>			<b>-77</b>		<b>-77</b>	<b>47.930</b>
<b>Deuda externa</b>	<b>11.175</b>			<b>-0</b>		<b>-0</b>	<b>11.174</b>
Amortización	2.915			160		160	3.075
Intereses, comisiones y gastos	8.260			-160		-160	8.100
<b>Deuda interna</b>	<b>36.832</b>			<b>-77</b>		<b>-77</b>	<b>36.755</b>
Amortización	16.115			0		0	16.115
Intereses, comisiones y gastos	20.717			-77		-77	20.641
<b>Inversión</b>	<b>40.053</b>			<b>-1.431</b>		<b>-1.431</b>	<b>38.622</b>
<b>Total general</b>	<b>235.554</b>	<b>2.000</b>	<b>255,6</b>	<b>-2.918</b>	<b>625</b>	<b>-2.294</b>	<b>233.260</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CGR.

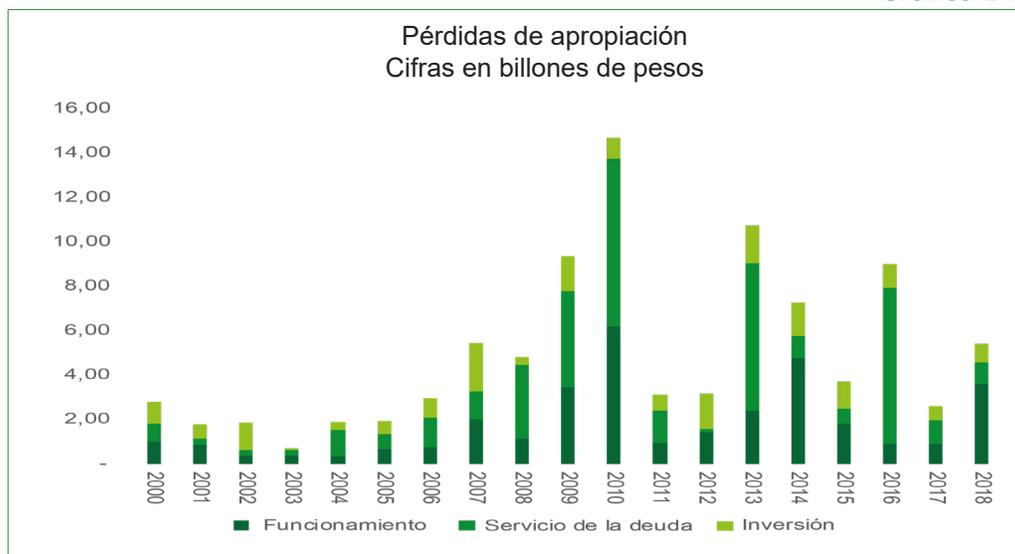
El segundo, ajuste se dio con el canje de la deuda pública mediante la cual se amortizaron títulos de deuda externa e interna con la entrega de nuevos títulos emitidos por un monto cercano a \$6,4 billones. Con estas operaciones se liberaron apropiaciones para el servicio de la deuda en las vigencias 2018, 2019, que posteriormente serían utilizadas para el cubrimiento del servicio de la deuda en el presupuesto de 2019.

Aun cuando esta Operación fue autorizada por el artículo 31 de la Ley de presupuesto general de la Nación expedida para la vigencia de 2019, no deja de ser cuestionable que la ejecución normal del presupuesto en la vigencia anterior se haya visto trastocada por autorizaciones de una vigencia posterior. Esta operación si no hubiera contado con la autorización de Ley, se debió reflejar como una pérdida de apropiación por la no ejecución del presupuesto. Nótese que a diferencia de los movimientos en los ingresos, en el gasto solo se percibe el ajuste de diciembre de 2018. Pero en el trasfondo con las operaciones de canje de 2018 se generó un manejo presupuestal que en vigencias anteriores no se había aplicado, puesto que se hacía un ajuste en el presupuesto definitivo y la reducción en las necesidades de financiamiento por efectos de las operaciones de canje se llevaban a pérdidas de apropiación.

La CGR insiste en que el ejercicio de la programación presupuestal requiere de un debate más amplio desde la presentación del anteproyecto de presupuesto y en cada uno de los debates en el Congreso de la República, toda vez que, generalmente se predica la falta de financiamiento en el presupuesto que es ajustado con algunas cuentas 'colchón' como los otros recursos de capital. Posteriormente, en la ejecución, se reducen mediante traslados y tradicionalmente no se ejecutan, pues se convierten en mayor financiamiento con la emisión de más deuda. En el presupuesto de 2018 fue evidente el movimiento por \$4,1 billones, para trasladar de otros recursos de capital a deuda interna. Este rubro se viene usando como variable de ajuste en el ingreso para ser afectada en respuesta a variaciones del recaudo tributario esperado.

Así mismo, 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, pues las denominadas pérdidas de apropiación generalmente están entre los \$ 5 y \$6 billones; pero que en 2009, 2010, 2013, 2014, 2016 y 2018 (Gráfico 1-2), superaron ese promedio como efecto de los ajustes fiscales de esos años y las operaciones de manejo de la deuda interna en especial para 2010, 2013 y 2016. Justo en estos años se dieron las operaciones de canje de la deuda interna con mayores montos.

Gráfico 1-2



**Fuente:** CGR, sobre datos de Ministerio de Hacienda.

Para la vigencia de 2018 el dato pudo ser mayor, pero lo que debió ser una pérdida de apropiación (a un ajuste fiscal) en deuda por \$10,58 billones, terminó como reservas presupuestales por el mismo monto. Para la vigencia 2018 es evidente la conclusión de que el artículo 28 aprobado en la Ley del PGN 2019, que permite el pago de la deuda de 2019 con las reservas presupuestales constituidas sobre deuda es contrario al EOP pues sería contrario al principio de anualidad.

Por tanto, la CGR invita a que el gobierno nacional formule de manera más acertada el presupuesto general de la Nación, del análisis del anterior gráfico se deduce que en la vigencia 2018 y como consecuencia de lo normado en los artículos 28 y 31 de la Ley de PGN 2019, ocurrió un hecho inusual que no corresponde a la real ejecución y se explicará ampliamente en el segundo capítulo.

En resumen, para cumplir con los propósitos trazados en el PGN de 2018, y teniendo en cuenta la ejecución por parte de dos administraciones, el nuevo gobierno ejecutó operaciones de manejo presupuestal tendientes a ajustar nuevos lineamientos frente a la ley de presupuesto aprobada para la vigencia de 2018. Ante la escasez de fuentes de financiamiento reducidas por el nuevo modelo impositivo de la reforma tributaria y teniendo en cuenta las restricciones presupuestales por las inflexibilidades de este. A continuación se presenta el análisis de la ejecución del presupuesto 2018.

## Capítulo II

# Ejecución Presupuesto 2018

### 2.1 Ejecución de ingresos

En la vigencia 2018 los recaudos netos ascendieron a \$228,68 billones frente a un aforo definitivo de \$233,26 billones según la información contenida en el SIIF, (Cuadro 2-1). Dentro de los recaudos \$219,92 billones se hicieron en efectivo y se realizaron devoluciones por \$664.103,40 millones, lo cual llevó a un recaudo neto en efectivo de \$219,92 billones (96,2% de los ingresos totales). Adicionalmente se presentaron recaudos en Títulos de Devolución de Impuesto (TIDIS) por un monto de \$8,77 billones (3,8% de los ingresos totales).

Cuadro 2-1

#### Ejecución de ingresos del PGN 2018 Cifras en billones de Pesos

Concepto	Aforo			Recaudo efectivo 2	Devoluc. 3	Recaudo efectivo neto 4=2-3	Recaudo TIDIS más Compensaciones 5	Total ingresos 6=4+5
	Inicial	Modif.	Definitivo 1					
<b>Presupuesto General</b>	<b>235,55</b>	<b>-2,29</b>	<b>233,26</b>	<b>220,58</b>	<b>0,66</b>	<b>219,92</b>	<b>8,77</b>	<b>228,68</b>
<b>Gobierno Nacional</b>	<b>221,55</b>	<b>-2,03</b>	<b>219,52</b>	<b>205,03</b>	<b>0,64</b>	<b>204,39</b>	<b>8,76</b>	<b>213,15</b>
Ingresos corrientes	139,99	-1,88	138,11	132,69	0,59	132,10	8,48	140,58
Ingresos tributarios	139,25	-1,88	137,37	132,37	0,59	131,78	8,48	140,25
Impuestos directos	61,60	-0,96	60,64	61,14	0,14	61,00	3,75	64,75
Impuestos indirectos	77,65	-0,92	76,73	71,22	0,45	70,78	4,73	75,50
Ingresos no tributarios	0,74	-	0,74	0,32	0,00	0,32	0,00	0,33
Recursos de capital	68,25	0,06	68,31	59,08	0,01	59,07	0,00	59,07
Otros ingresos	13,31	-0,21	13,09	13,27	0,04	13,23	0,28	13,51
<b>Establecimientos públicos</b>	<b>14,01</b>	<b>-0,26</b>	<b>13,74</b>	<b>15,55</b>	<b>0,02</b>	<b>15,52</b>	<b>0,01</b>	<b>15,53</b>

**Fuente:** CGR sobre información del SIIF Nación II.

La diferencia del valor ejecutado frente a lo finalmente aprobado por el Congreso de la República ascendió a un total de \$15,64 billones.

Los ingresos corrientes de la Nación en 2018 aportaron el 61,5% del total recaudado, con una mayor participación de 1,1 puntos porcentuales (p.p.) respecto a la vigencia anterior (Cuadro 2-2). Mientras los ingresos tributarios presentaron variaciones positivas tanto en su componente de impuestos directos (\$3,55 billones) como de impuestos indirectos (\$5,60 billones), se presentó una variación negativa en los ingresos no tributarios (-\$4,23 billones) puesto que en 2017 se contó con la llegada de ingresos extraordinarios en este rubro. Los recursos de capital (25,8%), los otros ingresos (5,9%) y los recursos de los establecimientos públicos (6,8%) le siguieron en participación.

*Cuadro 2-2*

**Ingresos recaudados 2017-2018**  
Cifras en billones de pesos

Concepto	Recaudo		Participación %		Variación	
	2017	2018	2017	2018	Absoluta	%
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>208,61</b>	<b>213,15</b>	<b>92,8</b>	<b>93,2</b>	<b>4,55</b>	<b>2,2</b>
Ingresos corrientes	135,66	140,58	60,4	61,5	4,92	3,6
Ingresos tributarios	131,10	140,25	58,4	61,3	9,15	7,0
Impuestos directos	61,20	64,75	27,2	28,3	3,55	5,8
Impuestos indirectos	69,91	75,50	31,1	33,0	5,60	8,0
Ingresos no tributarios	4,56	0,33	2,0	0,1	(4,23)	(92,9)
Recursos de capital	56,38	59,07	25,1	25,8	2,69	4,8
Otros ingresos	16,57	13,24	7,4	5,8	(3,33)	(20,1)
<b>Establecimientos públicos</b>	<b>16,07</b>	<b>15,52</b>	<b>7,2</b>	<b>6,8</b>	<b>(0,55)</b>	<b>(3,4)</b>
<b>Total PGN</b>	<b>224,68</b>	<b>228,68</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4,01</b>	<b>1,8</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II. Cálculos Contraloría General de la República.

Se destacó la caída de los otros ingresos en \$3,07 billones, debido a la disminución de los recaudos de los fondos especiales, atribuible al desmonte del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), por lo cual el fondo que se alimentaba de estos recursos registró una caída en \$4,71 billones en sus ingresos.

A continuación se presentan los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital para cada una de sus grandes clasificaciones. Se inicia con los ingresos corrientes de la Nación, se continúa con los recursos de capital y los otros ingresos y se finaliza con los

ingresos de los establecimientos públicos. En el país, por el principio de unidad de caja<sup>4</sup>, no existe una imputación de ingresos a programas específicos para evitar que los primeros tengan un carácter finalista.

### 2.1.1 Ejecución ingresos corrientes de la Nación

Durante la vigencia 2018, por concepto de ingresos corrientes, se recaudaron en efectivo \$132,69 billones, en papeles (TIDIS) \$8,48 billones y se presentaron devoluciones en efectivo por \$0,59 billones. Como resultado se obtuvo un recaudo neto de \$140,58 billones. Frente al aforo definitivo (\$138,11 billones) se presentó un mayor recaudo por \$2,47 billones.

Los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$132,10 billones, siendo inferiores en \$6,01 billones al aforo vigente (Cuadro 2-3). Dentro del recaudo neto en efectivo, \$131,78 billones correspondieron a ingresos tributarios (con una participación del 99,8%) y \$325.303,4 millones a ingresos no tributarios (0,2%). Los impuestos directos recaudados ascendieron a \$61,00 billones y fueron superiores en \$364.468,38 millones al monto del aforo definitivo. Por el contrario, el recaudo de impuestos indirectos quedó \$5,96 billones por debajo de la meta presupuestal al solo recaudar \$70,78 billones.

Los impuestos con mayor participación en 2018 fueron: renta (\$60,49 billones), IVA interno (\$32,58 billones), aduanas y recargos que incluye IVA externo (\$20,97 billones) y gravamen a los movimientos financieros (GMF) (\$6,79 billones), los cuales representaron el 96% del recaudo total.

---

**4.** El EOP establece el principio de Unidad de Caja así: "Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación".

**Cuadro 2-3**Ejecución de ingresos corrientes del PGN 2018  
Cifras en billones de pesos

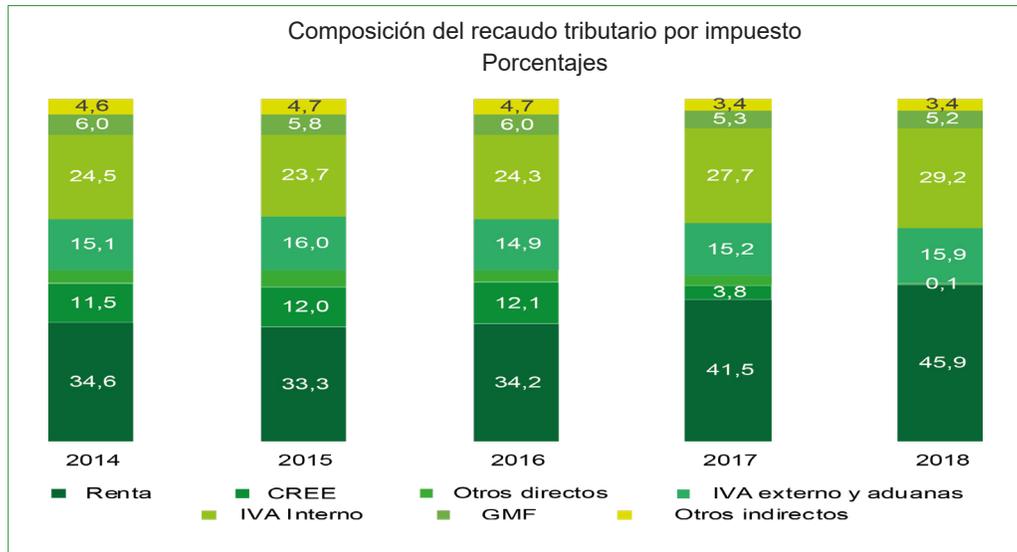
Concepto	Aforo vigente (1)	Efectivo			Diferencia (2) - (1)	Particip. %
		Recaudo	Devoluc.	Neto (2)		
<b>Ingresos Corrientes de la Nación</b>	<b>138,11</b>	<b>132,69</b>	<b>0,59</b>	<b>132,10</b>	<b>(6,01)</b>	<b>100,0</b>
<b>Tributarios</b>	<b>137,37</b>	<b>132,37</b>	<b>0,59</b>	<b>131,78</b>	<b>(5,59)</b>	<b>99,8</b>
<b>Directos</b>	<b>60,64</b>	<b>61,14</b>	<b>0,14</b>	<b>61,00</b>	<b>0,36</b>	<b>46,2</b>
Renta	60,64	60,63	0,14	60,49	(0,15)	45,8
Cuotas	-	17,12	0,13	16,98	16,98	12,9
Retenciones	-	43,51	0,01	43,50	43,50	32,9
Seguridad democrática	-	0,00	-	0,00	0,00	0,0
Patrimonio	-	0,02	0,00	0,02	0,02	0,0
Sobretasa impuesto al patrimonio	-	0,00	-	0,00	0,00	0,0
Riqueza	-	0,49	0,00	0,49	0,49	0,4
Monotributo	-	0,00	-	0,00		
<b>Indirectos</b>	<b>76,73</b>	<b>71,22</b>	<b>0,45</b>	<b>70,78</b>	<b>(5,96)</b>	<b>53,6</b>
Aduanas y recargos	4,38	20,97	0,00	20,97	16,59	15,9
Turismo	0,18	0,13	-	0,13	(0,05)	0,1
Nacional al consumo	2,54	2,08	0,00	2,08	(0,46)	1,6
Nacional a la gasolina y acpm	1,13	1,52	-	1,52	0,39	1,1
Carbono	0,64	0,29	-	0,29	(0,35)	0,2
IVA	59,46	39,02	0,44	38,57	(20,89)	29,2
Interno	-	33,03	0,44	32,58	32,58	24,7
Retención	-	5,99	-	5,99	5,99	4,5
Timbre	0,36	0,38	0,00	0,38	0,02	0,3
Oro y platino	0,03	0,03	-	0,03	0,01	0,0
GMF	7,99	6,79	0,00	6,79	(1,20)	5,1
<b>No Tributarios</b>	<b>0,74</b>	<b>0,33</b>	<b>0,00</b>	<b>0,33</b>	<b>(0,41)</b>	<b>0,2</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

La dinámica de la ejecución de los ingresos tributarios en los últimos años debe tener en cuenta la cambiante estructura tributaria del país producto de las continuas reformas tributarias<sup>5</sup>. En el periodo 2014-2018 se presentaron dos reformas y en 2019 entrarán en operación las modificaciones contenidas en la Ley de Financiamiento de 2018. Estas modificaciones llevaron a una participación variable de los distintos impuestos en el recaudo total (Gráfico 2-1).

**5.** Véase Recuadro 2-2.

Gráfico 2-1



Fuente: Ministerio de Hacienda SIIF II.

El recaudo por renta ganó participación en 2017 y 2018, pero lo hizo mediante el desmonte del CREE al que reemplazó. Los otros impuestos directos (patrimonio y riqueza, principalmente) ganaron participación en 2015 por la introducción del impuesto a la riqueza, aunque al establecerse una tarifa descendente no se mantuvo en el tiempo. Los ingresos por IVA interno se incrementaron por la subida en la tarifa desde 2017.

Lo anterior muestra que al analizar el desempeño del recaudo de un tributo deben tenerse en cuenta tres variables fundamentales: el tamaño de la base, el nivel de la tarifa (o tasa) y el grado de evasión.

En el resultado del recaudo tributario efectivo de 2018, estos factores influyeron de diversa manera para los distintos impuestos. Inicialmente cabe aclarar que se incluye el CREE por ser económicamente un impuesto, aunque presupuestalmente su recaudo se registre dentro de los fondos especiales. Los ingresos tributarios presentaron un crecimiento nominal anual del 4,0%, los impuestos directos cayeron en 0,3% y los indirectos aumentaron en 8,1% (Cuadro 2-4)

**Cuadro 2-4**Ingresos tributarios del PGN 2014-2018 1/  
Cifras en billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	Variación	
						Abs.	(%)
<b>Directos</b>	<b>54,01</b>	<b>57,99</b>	<b>58,57</b>	<b>61,34</b>	<b>61,14</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,3</b>
Renta	37,42	38,74	40,03	52,66	60,49	7,83	14,9
Patrimonio 2/	4,14	0,13	0,04	0,02	0,02	0,00	-7,3
Riqueza	0,00	5,19	4,40	3,81	0,49	-3,31	-87,1
CREE	12,46	13,93	14,11	4,85	0,14	-4,71	-97,2
Otros directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-80,3
<b>Indirectos</b>	<b>54,22</b>	<b>58,39</b>	<b>58,39</b>	<b>65,47</b>	<b>70,78</b>	<b>5,31</b>	<b>8,1</b>
IVA	26,47	27,62	28,39	35,16	38,57	3,41	9,7
IVA externo y aduanas	16,31	18,58	17,47	19,30	20,97	1,67	8,7
GMF	6,45	6,77	7,03	6,75	6,79	0,05	0,7
Nacional al consumo	1,66	1,69	1,69	1,95	2,08	0,13	6,6
Nacional a la gasolina y acpm	2,98	3,30	3,34	1,35	1,52	0,16	12,2
Carbono	0,00	0,00	0,00	0,47	0,29	-0,18	-38,4
Turismo	0,05	0,08	0,12	0,12	0,13	0,01	8,1
Timbre	0,28	0,33	0,32	0,33	0,38	0,05	15,1
Oro y platino	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,00	14,5
<b>Tributarios</b>	<b>108,23</b>	<b>116,38</b>	<b>116,96</b>	<b>126,81</b>	<b>131,91</b>	<b>5,10</b>	<b>4,0</b>
<b>Tributarios sin CREE</b>	<b>95,77</b>	<b>102,44</b>	<b>102,85</b>	<b>121,96</b>	<b>131,78</b>	<b>9,82</b>	<b>8,0</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

1/ incluye CREE.

2/ incluye sobretasa.

Los recaudos por renta (cuotas y retenciones) aportaron \$60,49 billones en 2018 y presentaron un crecimiento nominal de 14,9%. Se debe tener en cuenta que:

*i.* Las tasas de crecimiento real de la economía en 2017 (cuotas) y 2018 (retenciones) estuvieron por debajo de lo esperado. Una menor dinámica de la actividad económica implica un menor recaudo.

*ii.* En 2018 se presentó una reducción de 2% en la sobretasa del Impuesto de Renta de acuerdo con lo ordenado por el Artículo 100 de la Ley 1819 de 2016.

*iii.* En diciembre de 2017 terminó el proceso de normalización tributaria de activos de colombianos en el exterior ordenado por la Ley 1739

de 2014. De acuerdo con la DIAN 14.816 contribuyentes normalizaron \$22,0 billones en activos con una tarifa de 13%. Estos activos y sus ingresos debieron entrar dentro de las declaraciones de renta de 2018.

iv. Ante los mayores precios internacionales del petróleo el Gobierno emitió dos decretos que favorecieron el recaudo. En junio de 2018 expidió el Decreto 1123 que incrementó la tarifa de retención en la fuente por los ingresos de exportaciones de hidrocarburos de 1,5% a 3,0%<sup>6</sup> y en noviembre expidió el Decreto 2146 que permitía a las empresas del sector hidrocarburos acogerse voluntariamente a un pago anticipado del impuesto de renta 2019<sup>7</sup> por el 50% “sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta de las divisas provenientes del exterior por concepto de las exportaciones de los hidrocarburos...” (Artículo 1.2.7.1.2). Por esta operación se recibieron recursos por \$3,42 billones en 2018.

v. Respecto a las Personas Naturales, estas debieron declarar utilizando el nuevo esquema de clasificación de las Rentas en cédulas (trabajo, pensiones, capital, no laborales y dividendos y participaciones) y con un tope del 40% a las disminuciones del ingreso gravado. Una vez descontadas las retenciones, los anticipos y los saldos a favor por cuotas de Personas Naturales se recibieron \$2,6 billones<sup>8</sup>.

---

**6.** El parágrafo 10 del artículo 366-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 105 de la Ley 488 de 1998 y adicionado por el artículo 50 de la Ley 1430 de 2010, prevé que el Gobierno Nacional puede establecer la tarifa de autorretención en la fuente aplicable a los ingresos por concepto de exportación de hidrocarburos, la cual no podrá ser superior al 10% del respectivo pago o abono en cuenta.

**7.** La legalidad de la medida se apoya en lo establecido en el artículo 365 del Estatuto Tributario: “el Gobierno Nacional podrá establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, y determinará los porcentajes tomando en cuenta la cuantía de los pagos o abonos y las tarifas del impuesto vigentes, así como los cambios legislativos que tengan incidencia en dichas tarifas, las cuales serán tenidas como buena cuenta o anticipo. La DIAN podrá establecer un sistema de pagos mensuales provisionales por parte de los contribuyentes del Impuesto de Renta, como un régimen exceptivo al sistema de retención en la fuente establecido en este artículo. Para efectos de la determinación de este sistema se tendrán en cuenta para su estimación las utilidades y los ingresos brutos del periodo gravable inmediatamente anterior” (subrayado nuestro).

**8.** DIAN, Informe de Rendición de Cuentas, 2019 pág. 113

El recaudo por impuesto a la Riqueza llegó a \$492.485 millones, presentado una caída de 87,1% frente a 2017. Esta drástica disminución obedeció principalmente a que en la vigencia 2018 las personas jurídicas ya no estaban obligadas a declarar y solo lo hacían las personas naturales (Ley 1819 de 2016). Frente a una meta de recaudo de \$534.000 millones solo se alcanzó el 92,2% debido a que el componente de gestión por parte de la DIAN en este impuesto no se cumplió<sup>9</sup>.

El IVA interno es la principal fuente de ingresos dentro de los impuestos indirectos. En 2018 el recaudo ascendió a \$32,58 billones con un incremento nominal de 9,7%. Debe tenerse en cuenta que el recaudo en 2018 contó con los seis bimestres con la tarifa más alta (19%) definida en la reforma tributaria de 2016, mientras que en 2017 el recaudo del mes de enero correspondía a las tarifas anteriores y el recaudo de marzo incluía la transición en la tarifa del mes de enero<sup>10</sup>.

Según las declaraciones del IVA de la DIAN, los ingresos brutos gravados del sector de comercio al por mayor y al por menor y de reparación de vehículos crecieron 5,6% y los de la industria manufactureras crecieron 4,9%, siendo los sectores que más contribuyen al impuesto (Cuadro 2-5), mientras que el sector de actividades financieras y seguros presentó una caída de 14,8% en sus ingresos brutos por operaciones gravadas.

---

**9.** DIAN, *Ibíd.* Pág. 116.

**10.** El Gobierno estableció que en 2017 los comerciantes que aún tenían en existencia productos con la tarifa general de IVA de 16% podrían continuar con su venta hasta agotarlas o hasta el 31 de enero.

Cuadro 2-5

Ingresos brutos por operaciones gravadas por subsector económico  
Cifras en billones de pesos

Subsector económico	2017	2018	Variación	
			Absoluta	(%)
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	219,37	231,61	12,25	5,6
Industrias manufactureras	158,34	166,17	7,83	4,9
Explotación de minas y canteras	25,78	31,58	5,80	22,5
Información y comunicaciones	33,00	37,98	4,97	15,1
Actividades financieras y de seguros	33,71	28,74	-4,97	-14,7
Otros sectores	77,13	81,76	4,63	6,0
<b>Total</b>	<b>547,33</b>	<b>577,84</b>	<b>30,51</b>	<b>5,6</b>

Fuente: DIAN.

Respecto al recaudo por arancel e IVA Externo, este ascendió a \$20,9 billones en 2018 con un incremento de 8,7%. Aunque se presentó un crecimiento de las importaciones mayor que el esperado, la devaluación promedio de la divisa colombiana fue menor que la estimada, compensando el efecto del aumento de las compras externas. Una mirada más detallada de las importaciones de acuerdo con el pago de los tributos aduaneros muestra que del total de importaciones<sup>11</sup> el 78,2% tiene algún tipo de exención (Cuadro 2-6). El incremento de las importaciones con arancel cero obedece parcialmente al programa Colombia Repunta, que incluyó entre sus medidas un arancel cero para materias primas y bienes de capital que no registren producción nacional, en aras de promover la industria nacional.

11. El dato de importaciones totales para 2018 mostrada por la DIAN en su Informe de Gestión 2019 difiere del presentado por el DANE en USD 63 millones.

**Cuadro 2-6**

Importaciones categorizadas por exención aduanera 2017-2018  
Cifras en millones de dólares

Categoría	2017	2018	Variación	
			Absoluta	(%)
Arancel = 0; IVA = 0	13.077	14.222	1.145	8,8
Arancel = 0; IVA > 0	19.543	24.633	5.090	26,0
Arancel > 0; IVA = 0	1.329	1.268	-61	-4,6
Arancel > 0; IVA > 0	12.122	11.170	-952	-7,9
<b>Total</b>	<b>46.071</b>	<b>51.293</b>	<b>5.222</b>	<b>11,3</b>

**Fuente:** DIAN.

En cuanto al gravamen a las transacciones financieras (GMF), registró un incremento de 0,7% en 2018 llegando a \$6,8 billones. De acuerdo con el DANE el sector de Actividades financieras y de seguros tuvo un crecimiento real de 3,1% de 2017 frente al 5,4% de 2018. Al menor dinamismo del sector se debe agregar las exenciones introducidas por la Ley 1819 de 2016 que elevó de dos a cinco el número de cuentas exentas de las empresas (Artículo 216) y determinó como exentas las operaciones de compra de divisas que tengan como único propósito la repatriación de inversiones de portafolio (Artículo 217).

El impuesto al consumo aportó recursos en 2018 por \$2,1 billones con un incremento nominal de 6,6%. Al discriminar las declaraciones del impuesto contenidas en el Formulario 315, resalta la caída en el valor de los servicios gravados con el 4% correspondientes a telefonía móvil (13,1%), de acuerdo con lo informado por las empresas del sector a la DIAN este comportamiento se debe a la migración por parte de los usuarios de voz a datos<sup>12</sup>.

La revisión de los tributos individuales finaliza con el caso del Monotributo introducido por la Ley 1819 de 2016. Este tributo tenía como objetivo disminuir la informalidad y simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los comerciantes que voluntariamente se acogieran a él. El Monotributo sustituía al Impuesto de Renta y Complementarios para los contribuyentes que se quisieran acoger a este tributo. Se estableció el 31 de marzo como fecha límite de inscripción

**12.** DIAN, Informe de Rendición de Cuentas, 2019, pág. 116.

en el RUT para estos contribuyentes. De acuerdo con los registros de la DIAN el número de personas inscritas a enero de 2019 ascendía tan solo a 101 personas. Por ello el recaudo del impuesto llegó tan solo a \$8,60 millones en 2018.

El recaudo por gestión de la DIAN ascendió a \$9,6 billones, siendo superior en 15,2% al resultado de 2017 (\$8,4 billones)<sup>13</sup>. Las Jornadas de Cobro DIAN 2018 lograron una efectividad de 37,5% medida por acciones de control y de 21,2% por la cuantía recaudada. La efectividad de las Visitas de Cobro llegó a 44,6% medida por el número de contribuyentes visitados con pago y de 21,7% por la cuantía recaudada. Finalmente, se presentó un recaudo de \$3,61 billones originado en las acciones de Gestión Masiva DIAN<sup>14</sup>.

Para concluir los temas relacionados con los ingresos tributarios se mencionan a continuación las devoluciones en efectivo por este concepto. En 2018 estas llegaron a \$590.401,19 millones presentando un aumento de 12,9%. Por tipo de impuesto en el periodo 2014-2018 las devoluciones se concentran en dos impuestos: Renta e IVA interno. En 2018 las devoluciones en efectivo por Renta correspondieron al 24,4% del total y las de IVA interno al 75,2% (Cuadro 2-7).

Cuadro 2-7

Devoluciones en efectivo de ingresos tributarios  
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	Variación	
						Absoluta	(%)
Renta	53,60	88,81	111,94	141,77	144,13	2,36	1,7
Otros directos	4,50	0,39	9,08	0,39	0,23	-0,17	-42,5
IVA interno	450,09	352,96	349,60	375,77	444,23	68,46	18,2
Otros indirectos	3,49	4,16	3,06	4,99	1,81	-3,18	-63,7
<b>Devoluciones</b>	<b>511,67</b>	<b>446,33</b>	<b>473,68</b>	<b>522,93</b>	<b>590,40</b>	<b>67,48</b>	<b>12,9</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

**13.** DIAN, Comunicado de Prensa 001, 10 de enero de 2019.

**14.** La información de las acciones de gestión se toma de la sección 3.1.1.1 del Informe de Rendición de Cuentas, 2019 de la DIAN.

Respecto a los ingresos no tributarios estos llegaron a \$325.303,41 millones en 2018, presentando una caída de 92,9% respecto al resultado de 2017. Esta caída obedeció a que en 2017 se contó con ingresos por \$4,27 billones de la sanción por el Laudo Arbitral contra Claro y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP. (Coltel) por la reversión de activos. Si se descuentan estos ingresos entre 2017 y 2018 los ingresos no tributarios habrían crecido en 11,4%. En 2018 los mayores ingresos corrientes no tributarios provienen de la aplicación de tasas por \$224.815,09 millones (69,1% del total) (Cuadro 2- 8).

*Cuadro 2-8*

Recaudo neto efectivo ingresos no tributarios  
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2015	2016	2017	2018	Variación	
					Absoluta	(%)
Tasas, multas y contribuciones	285,69	270,23	4.559,80	322,08	-4.237,73	-92,9
Tasas	165,24	161,35	152,98	224,82	71,83	47,0
Multas	60,80	19,58	14,02	22,28	8,26	58,9
Sanciones	17,18	26,98	4.306,66	33,67	-4.272,99	-99,2
Contribuciones no específicas	42,48	62,33	86,13	38,08	-48,05	-55,8
Contribuciones especiales por explotación o exportación de petróleo crudo, gas libre, carbón y ferróniquel.	2,71	-	2,33	3,23	0,89	38,3
<b>No tributarios</b>	<b>288,41</b>	<b>270,23</b>	<b>4.562,14</b>	<b>325,30</b>	<b>-4.236,83</b>	<b>-92,9</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

### 2.1.2 Ejecución recursos de capital.

El Gobierno Nacional aforó \$68,25 billones para los recursos de capital<sup>15</sup> en la vigencia 2018. Mediante Resolución 3508 de octubre el Ministerio de Hacienda ajustó el aforo de los recursos de rentas incrementando los recursos de crédito interno en \$4,10 billones y disminuyendo los otros ingresos de capital en un monto similar.

**15.** El artículo 31 del Decreto 111 de 1996 incluye únicamente dentro de los recursos de capital "los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República". Por tanto, los créditos que deban ser pagados en un plazo menor a un año no tienen efectos presupuestales.

Después de otras modificaciones realizadas el aforo definitivo alcanzó \$68,31 billones. En la vigencia se recaudaron \$59,07 billones con lo cual quedaron por recaudar \$9,25 billones equivalentes al 13,5% del aforo definitivo (Cuadro 2-9).

Cuadro 2-9

Ejecución recursos de capital  
Cifras en billones de pesos

Concepto	2017		2018			
	Recaudo neto	Aforo inicial 1	Aforo vigente 2	Variación aforos (2-1)	Recaudo neto 3	Variación (3-2)
<b>Recursos de capital</b>	<b>56,38</b>	<b>68,25</b>	<b>68,31</b>	<b>0,06</b>	<b>59,07</b>	<b>-9,25</b>
Enajenación de activos	0,01	0,00	0,00	0,00	0,07	0,07
Excedentes financieros	2,46	2,99	2,99	0,00	5,56	2,57
Rendimientos financieros	0,44	1,93	1,93	0,00	0,50	-1,43
Recursos de crédito externo	15,10	11,72	11,70	-0,02	12,41	0,71
Recursos de crédito interno	37,32	39,00	43,10	4,10	38,97	-4,13
Otros recursos de capital	0,18	11,84	7,82	-4,02	0,36	-7,46
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,56	0,57	0,57	0,00	0,62	0,05
Recuperación de cartera	0,30	0,20	0,20	0,00	0,57	0,37

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

Los ingresos por nuevo endeudamiento representan el 87,0% de la ejecución de los recursos de capital mientras los ingresos por excedentes financieros participaron con el 9,4%.

Los ingresos de capital aumentaron \$2,68 billones frente a 2017 cuando el recaudo neto ascendió a \$56,38 billones. Este incremento se originó en los mayores ingresos por excedentes financieros (\$3,10 billones) y recursos de crédito interno (\$1,65 billones) que fueron parcialmente compensados por la caída en los recursos de crédito externo (\$2,69 billones).

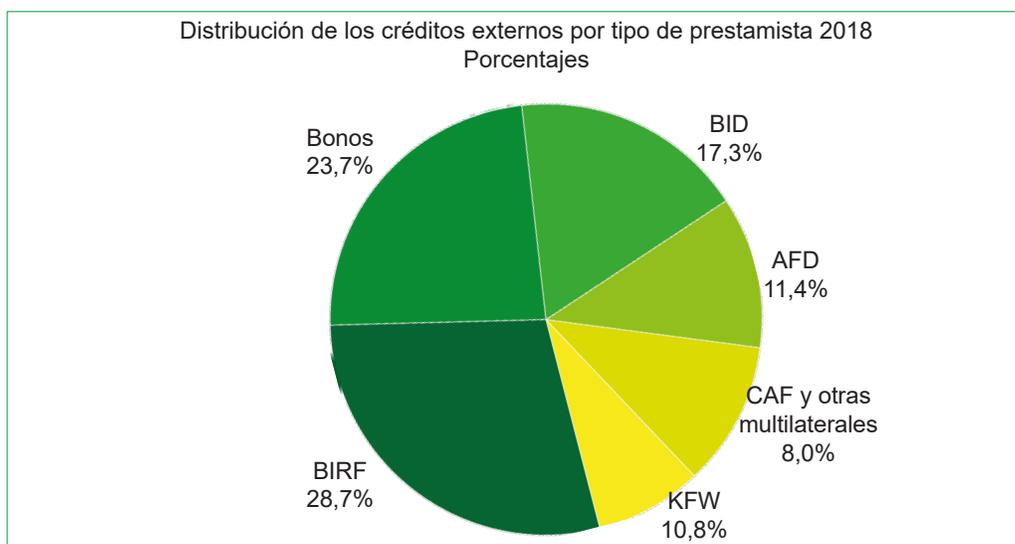
La estimación inicial contemplaba ingresos por Excedentes Financieros por \$2,99 billones dentro de los cuales por Dividendos de Ecopetrol se esperaba recibir \$1,7 billones. Los recaudos en efectivo superaron la meta en \$3,10 billones al ubicarse en \$5,56 billones. Se destacan los excedentes recibidos del Banco de la República (\$761.022,5 millones), Ecopetrol (\$3,24 billones), Agencia Nacional de Hidrocarburos

(\$298.062,9 millones), Banco Agrario (\$180.318,2 millones) y Aeroci- vil (\$144.000,0 millones)<sup>16</sup>.

Por recursos de crédito externo se esperaba recibir \$11,72 billones que correspondían a USD 4.000 millones, de estos USD 2.500 millo- nes corresponderían a emisiones de bonos y USD 1.500 millones a nuevo endeudamiento con multilaterales y otros<sup>17</sup>. Los montos netos recibidos por operaciones de crédito externo ascendieron a \$12,41 bi- llones, equivalentes al 106,1% del aforo definitivo. Dos hechos gene- raron este sobrecumplimiento, el primero la mayor devaluación de la moneda sobre todo en el último trimestre cuando se concentraron los desembolsos de crédito externo y un mayor monto de recursos reci- bidos en dólares por USD 62,6 millones frente a la meta del MFMP 2017.

Las fuentes de financiamiento con recursos del crédito externo duran- te 2018 fueron diversas: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue el principal prestamista (28,7% del total), seguido por los compradores de bonos (23,7%) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (17,3%) (Gráfico 2-2). A continuación, detallamos el destino de los desembolsos recibidos en 2018.

*Gráfico 2-2*



**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

**16.** Fuente: Documento CONPES 3953 de 2018, Tablas 1 y 5.

**17.** De acuerdo con el MFMP 2017 (Cuadro 3-8).

- Mediante emisión de bonos se obtuvieron USD 953,64 millones destinados a la prefinanciación del PGN 2019. Para los registros de la deuda que lleva la CGR el monto de la operación fue por USD 1.000 millones correspondiente al valor nominal de los títulos emitidos. Esta emisión se realizó de forma simultánea con una operación de manejo de títulos externos por USD 1.000 millones.
- Del BIRF se recibieron dos desembolsos, el primero por USD 649,57 millones para el Programa de Sostenibilidad Fiscal y Competitividad y el segundo por USD 500 millones para el Programa Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde.
- El BID desembolsó USD 600 millones destinados al Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II.
- De la Corporación Andina de Fomento (CAF) se recibieron USD 300 millones para el Programa de Apoyo para el Desarrollo Rural Integral en el Marco del Postconflicto.
- La agencia del gobierno alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) realizó cuatro desembolsos a lo largo del año. Los tres primeros por USD 114,30 millones para los programas: Desarrollo Rural en el Marco del Post conflicto, Desarrollo Sostenible Fase IV y Apoyo a la Construcción de Paz Fase IV. El último desembolso fue por USD 91,44 millones destinado al Programa Ciudades Modernas e Infraestructura Sostenible para Integrar Territorios Fase II.
- Finalmente, de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD-) se recibieron USD 228,60 millones para el Programa de Apoyo a la Construcción de Paz Fase IV y USD 230 millones destinado al Programa Apoyo a la Política de Cambio Climático Fase III.

Los recursos de crédito interno se estimaban inicialmente en \$39,00 billones, este monto equivalía al cupo de emisión de TES B aprobado (Decreto 2168 de 2017). Como se mencionó el gobierno aumentó el aforo a \$43,10 billones reflejando el incremento del cupo de emisión de TES B autorizado por el Decreto 1979 de octubre de 2018. Los ingresos del PGN 2018 por crédito interno ascendieron a \$38,97 billones (90,4% del aforo definitivo)<sup>18</sup>, monto que incluye las emisiones de largo plazo de TES B colocadas a través de subastas (\$31,08 billones)

---

**18.** Ante las menores necesidades de gasto por servicio de la deuda por los resultados de las operaciones de manejo el Gobierno optó por no utilizar todo el cupo de emisión de TES B autorizado.

y con entidades públicas (\$7,85 billones). La emisión de TES B de largo plazo representa el 66,0% de los recursos de capital y el 17,7% de los recaudos totales netos en efectivo. En los registros presupuestales no se incluyen los desembolsos de emisiones de TES B de corto plazo (\$13,00 billones) ni los recursos involucrados en la operación de canje de octubre de 2018 (\$12,31 billones), toda vez que estos hacen referencia a operaciones netamente de tesorería con plazo menos a un año.

Los otros recursos de capital tuvieron un aforo definitivo de \$7,82 billones, pero los recaudos llegaron sólo a \$357.216,30 millones, presentando un bajo nivel de ejecución con un 4,6%. En los últimos años se suelen aforar importantes recursos por este concepto, los cuales se ajustan de forma importante durante la vigencia, con una ejecución definitiva en cada vigencia muy baja (Cuadro 2-10).

*Cuadro 2-10*

Ejecución otros recursos de capital 2014-2018  
Cifras en billones de pesos

Año	Aforo inicial	Aforo vigente	Traslados	Recaudo en efectivo neto	Recaudo/Aforo vigente (%)
2014	7,23	0,69		0,16	23,8
2015	10,06	8,12		0,08	1,0
2016	11,75	1,87		0,12	6,4
2017	15,18	8,94		0,18	2,0
2018	11,84	7,82		0,36	4,6

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

En los demás rubros de los recursos de capital se destacan los recaudos por reintegros y otros recursos no apropiados (\$622.264,69 millones), recuperación de cartera (\$568.747,21 millones) y rendimientos financieros (\$501.258,12 millones). El recaudo en todos estos rubros se incrementó respecto a 2017. Debe anotarse que el rubro reintegro de recursos, tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin<sup>19</sup>) como de los reintegros de fiducias que ingresaron a la tesorería por \$2,21 billones y \$2,45 billones respectivamente, aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería y mejoraron el déficit fiscal. Con los recursos la Tesorería logró cubrir sus necesidades transi-

**19.** Foncontin fue creado en la Ley 488 de 1998 y reglamentado por varios decretos entre los cuales está el 423 de 2001 y el 3800 de 2005. Mediante la Resolución 932 de 2015 el Ministerio estableció la metodología para la determinación de los aportes.

torias de financiamiento, cuya práctica resta transparencia al registrarse como ingreso "por encima de la línea" para disminuir el déficit fiscal, cuando son préstamos que hacen parte del financiamiento y deberían registrarse por "debajo de la línea". Por último cabe señalar que dentro de los presupuestado en ingresos de capital se encontraba el caso de la empresa Coltel. El GNC expidió el Decreto 1215 de julio de 2018, con el cual reglamentó el proceso de enajenación de acciones de la Nación en Coltel, por un monto de cerca de dos billones. Con esta operación se venderían 1.108 millones de acciones que constituyen el 32,5% del total de acciones suscritas de la compañía. En octubre ofreció el paquete de acciones al sector solidario, pero no hubo ofertas por las mismas. Por tanto, para 2018 el GNC no obtuvo ingresos por esta operación al no realizarse su enajenación.

### 2.1.3 Ejecución otros ingresos

El rubro otros ingresos comprende las rentas parafiscales y los fondos especiales. Las primeras se refieren a gravámenes que afectan a un determinado y único grupo social o económico y que se utilizan para beneficio del propio sector. Los segundos se refieren a ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislativo.

Para la vigencia 2018 se aforaron inicialmente \$13,31 billones por otros ingresos. El aforo definitivo presentó una caída de \$211.344,21 millones por una disminución de la estimación de los ingresos de los fondos especiales, alcanzando \$13,09 billones. Respecto a la ejecución por otros ingresos se recaudaron \$13,23 billones, de los cuales \$1,99 billones fueron de rentas parafiscales y \$11,24 billones de fondos especiales<sup>20</sup> (Cuadro 2-11).

Respecto a la vigencia anterior el recaudo efectivo de 2018 fue inferior en \$2,99 billones. Mientras las rentas parafiscales correspondientes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio aumentaron en \$239.550,74 millones<sup>21</sup>, los ingresos de los fondos especiales cayeron \$3,23 billones por la mencionada caída de los ingresos del Fondo Especial CREE por la derogación de este impuesto (-\$4,71 billones).

---

**20.** Los fondos con mayor recaudo fueron: Fonpet Magisterio (\$1,79 billones), Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud (\$1,61 billones) y Fondo de Solidaridad Pensional (\$1,44 billones).

**21.** Este incremento se da pese a la caída en el número de afiliados a este Fondo que pasaron de 329.110 afiliados en 2017 a 328.665 afiliados en 2018 (Fuente: Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Informes de Gestión, 2017 y 2018).

**Cuadro 2-11**Ejecución otros ingresos  
Cifras en billones de pesos

Concepto	Recaudo neto 2017	Aforo inicial 2018	Aforo vigente 2018	Recaudo neto 2018
Rentas Parafiscales	1,75	1,93	1,93	1,99
Fondos de prestaciones sociales del Magisterio	1,73	1,91	1,91	1,97
Contribución espectáculos públicos	0,02	0,03	0,03	0,02
Fondos especiales	14,47	11,37	11,16	11,24
<b>Otros ingresos</b>	<b>16,22</b>	<b>13,31</b>	<b>13,09</b>	<b>13,23</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.**2.1.4 Ejecución ingresos establecimientos públicos**

Los ingresos de los establecimientos públicos para la vigencia 2018 se aforaron en \$14,01 billones. El recaudo efectivo llegó a \$15,52 billones. Este es inferior en \$545.437,65 millones al recaudo del 2017. Por ingresos corrientes se recibieron \$9,41 billones, destacándose los recaudos por tasas, multas y contribuciones (\$5,35 billones), venta de bienes y servicios (\$1,59 billones) y operaciones comerciales (\$638.958,54 millones). Por recursos de capital se recaudaron \$2,49 billones, de los cuales \$1,97 billones corresponden a excedentes financieros, \$191.482,79 millones a recuperación de cartera y \$181.546,76 millones a rendimientos financieros. Finalmente, las contribuciones parafiscales aumentaron \$274.917,48 millones (8,2%) y llegaron a \$3,62 billones (Cuadro 2-12).

Cuadro 2-12

Ingresos de establecimientos públicos por categoría  
Cifras en billones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto 2017 (1)	Aforo inicial 2018 (2)	Aforo vigente (3)	Recaudo efectivo neto (4)	Diferencia (4)-(3)
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>8,45</b>	<b>7,65</b>	<b>7,74</b>	<b>9,41</b>	<b>1,67</b>
<b>No tributarios</b>	<b>8,36</b>	<b>7,55</b>	<b>7,64</b>	<b>9,32</b>	<b>1,68</b>
Tasas, multas y contribuciones	4,59	3,81	3,70	5,35	1,65
Venta de bienes y servicios	1,43	1,81	1,75	1,59	-0,16
Operaciones comerciales	0,67	0,41	0,66	0,64	-0,02
Fondos especiales	0,50	0,52	0,52	0,58	0,06
Aportes de afiliados	0,39	0,38	0,38	0,39	0,01
<b>Otros ingresos</b>	<b>0,77</b>	<b>0,63</b>	<b>0,63</b>	<b>0,76</b>	<b>0,13</b>
<b>Otros ingresos corrientes</b>	<b>0,09</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>-0,01</b>
<b>Recursos de capital</b>	<b>4,28</b>	<b>2,90</b>	<b>2,55</b>	<b>2,49</b>	<b>-0,06</b>
<b>Rendimientos financieros</b>	<b>0,42</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,18</b>	<b>-0,06</b>
<b>Recursos del balance</b>	<b>3,74</b>	<b>2,49</b>	<b>2,15</b>	<b>2,28</b>	<b>0,13</b>
Venta de activos	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01
Excedentes financieros	3,42	2,45	2,11	1,97	-0,14
Recuperación de cartera	0,14	0,03	0,03	0,19	0,16
Otros recursos del balance	0,16	0,00	0,00	0,11	0,11
Donaciones	0,12	0,16	0,15	0,03	-0,12
<b>Contribuciones parafiscales</b>	<b>3,34</b>	<b>3,46</b>	<b>3,45</b>	<b>3,62</b>	<b>0,16</b>
<b>Total establecimiento públicos</b>	<b>16,07</b>	<b>14,01</b>	<b>13,74</b>	<b>15,52</b>	<b>1,78</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF II.

Entre los 73 establecimientos públicos, seis de ellos concentran el 60,5% de los ingresos totales: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con \$3,07 billones, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con \$1,63 billones, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (AHN) con \$1,49 billones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil con \$1,25 billones, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fontic) con \$1,14 billones y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) con \$0,81 billones (Cuadro 2-13).

## Cuadro 2-13

Ingresos de los establecimientos públicos 2018  
Cifras en billones de pesos

Establecimiento	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Contribuciones parafiscales	Ingresos de los Establecimientos Públicos	Participación %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,01	0,67	2,38	3,07	19,8
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,41	0,14	1,08	1,63	10,5
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	1,04	0,45	-	1,49	9,6
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1,1	0,15	-	1,25	8,1
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,99	0,14	-	1,14	7,3
Instituto Nacional de Vías (Invías)	0,71	0,11	-	0,81	5,2
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	0,79	-	-	0,79	5,1
Superintendencia de Industria y Comercio	0,39	0,08	-	0,47	3,0
Hospital Militar	0,21	0,13	-	0,34	2,2
Superintendencia de Notariado y Registro	0,31	-	-	0,31	2,0
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	0,28	0,01	-	0,29	1,9
Agencia Nacional de Infraestructura	0,24	0,03	-	0,27	1,7
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	0,25	0,02	-	0,27	1,7
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,25	0,02	-	0,26	1,7
Fonpolicía - Gestión General	0,2	0,04	-	0,24	1,5
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	0,16	0,06	-	0,22	1,4
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,03	0,03	0,16	0,22	1,4
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	0,19	0,01	-	0,21	1,4
Superintendencia Financiera de Colombia	0,17	0,03	-	0,20	1,3
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,01	0,14	-	0,15	1,0
Superintendencia Nacional de Salud	0,1	0,04	-	0,14	0,9
Superintendencia de Sociedades	0,14	-	-	0,14	0,9
Agencia Nacional de Seguridad Vial	0,12	-	-	0,12	0,8
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,11	-	-	0,11	0,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	0,09	0,01	-	0,10	0,6
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	0,09	-	-	0,09	0,6
Otros establecimientos (47 entidades)	1,02	0,18	-	1,19	7,7
<b>Total</b>	<b>9,41</b>	<b>2,49</b>	<b>3,62</b>	<b>15,52</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda SIIF Nación II

Los aportes parafiscales constituyen la principal fuente de recursos propios para el ICBF (77,8%) y el SENA (66,1%). Para la primera entidad los Excedentes Financieros aportan un 19,8% adicional de los recursos y para el SENA el 15,0% de sus ingresos propios provienen de los Fondos Especiales. Las tasas, multas y contribuciones constituyen el 87,3% de los ingresos del FONTIC, el 86,5% de los de INVÍAS, el

67,6% de los recursos de la AHN y el 44,3% de los de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Para esta última entidad la venta de bienes y servicios aportó un 43,2% adicional de los ingresos propios (Cuadro 2-14).

**Cuadro 2-14**

**Ingresos efectivos netos de algunos establecimientos públicos**  
Cifras en millones de pesos

<b>Concepto</b>	<b>ICBF</b>	<b>SENA</b>	<b>ANH</b>	<b>Aerocivil</b>	<b>Fontic</b>	<b>Invias</b>
A- Ingresos corrientes	6.170	415.857	1.037.066	1.096.910	991.019	708.717
No tributarios	6.170	415.857	1.037.066	1.096.910	991.019	708.717
Venta de bienes y servicios	0	13.530	0	539.016	0	0
Aportes de otras entidades	0	0	0	0	0	862
Tasas, multas y contribuciones	1.264	35.604	1.008.013	553.329	990.965	704.160
Otros ingresos	4.664	121.430	29.054	4.565	54	3.694
Fondos especiales	242	245.293	0	0	0	0
B- Recursos de capital	675.020	137.799	454.253	151.087	144.672	105.636
Rendimientos financieros	33.937	43.792	335	3.262	24.350	3.190
Venta de activos	5.003	0	0	0	0	25
Excedentes financieros	609.400	94.000	452.722	146.532	104.226	99.522
Recuperación de cartera	56	0	0	0	13.922	0
Otros recursos del balance	26.624	7	1.196	1.293	2.175	2.900
C- Contribuciones parafiscales	2.387.729	1.077.859	0	0	0	0
<b>Ingresos totales</b>	<b>3.068.920</b>	<b>1.631.515</b>	<b>1.491.319</b>	<b>1.247.997</b>	<b>1.135.691</b>	<b>814.353</b>

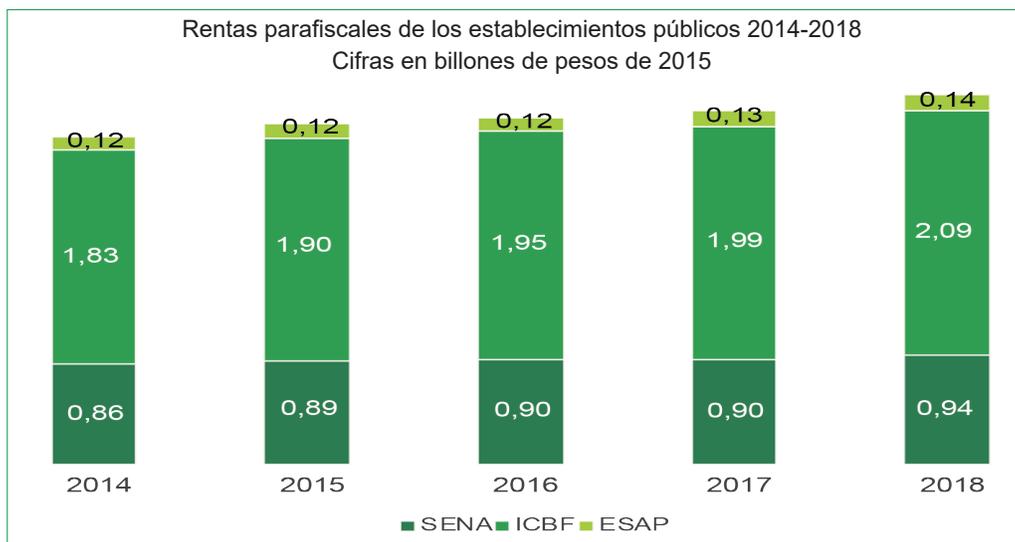
**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF Nación II

Los rentas parafiscales (\$3,62 billones) representaron el 23,3% de los ingresos propios de los Establecimientos Públicos en la vigencia 2018 mientras que en la vigencia 2014 representaban el 21,5%. Esta ganancia en participación se debe al mayor dinamismo de las Rentas parafiscales, que en promedio crecieron nominalmente al 7,2% en los últimos cuatro años mientras el resto de los ingresos propios de los Establecimientos Públicos lo hicieron al 4,7%. Tres entidades reciben recursos parafiscales: ICBF, SENA y la ESAP.

En pesos constantes de 2015, las rentas parafiscales pasaron de \$2,81 billones en 2014 a \$3,17 billones en 2018, presentándose por tanto un incremento de \$360.251,15 millones. Se destaca el incremento de las rentas parafiscales del ICBF que en este periodo se incrementaron

en \$256.529,33 millones. La tasa real promedio de crecimiento de las rentas para fiscales fue de 3,1% (Gráfico 2-3).

*Gráfico 2-3*



**Fuente:** Ministerio de Hacienda SIIF Nación II

## 2.2 Ejecución del gasto 2018

La ejecución del presupuesto en la vigencia 2018, estuvo marcada por situaciones sobre las cuales la Contraloría ha llamado la atención en anteriores oportunidades como: *i)* El presupuesto general de la Nación resulta inflexible en cerca de un 87%; *ii)* Las cargas adicionales que le imponen al PGN en el articulado de la Ley hacen que este sea más inflexible y poco transparente: costos por demandas, sentencias y conciliaciones; el costo de la política monetaria que se cubre con el presupuesto; subsidios de diferente índole (gas, electricidad, gasolina, etc.), todos ellos con una carga adicional sobre la deuda pública; *iii)* La carga pensional que se asigna anualmente viene creciendo, especialmente por los regímenes especiales; y *iv)* La inequidad en la nómina estatal.

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Mejor gasto para mejores vidas", se estima la ineficiencia del gasto en Colombia en 4,8% del Producto Interno Bruto (PIB),

esto es aproximadamente \$45 billones. Por filtraciones de las transferencias<sup>22</sup>, malgasto en remuneración a empleados o en compras públicas, siendo Colombia el quinto país de la región en el que más se pierden recursos por ineficiencia en el gasto, superado solo por Argentina (7,2% del PIB), El Salvador (6,8% del PIB), Bolivia (6,3% del PIB) y Nicaragua (5% del PIB) y por encima del promedio regional 4,4% del PIB.

Del presupuesto definitivo de \$233,26 billones, se comprometieron apropiaciones por \$227,00 billones, de los cuales se obligaron \$204,36 billones en el sentido de recibir los bienes y servicios y se pagaron \$203,61 billones. Las apropiaciones no utilizadas en la vigencia (pérdidas de apropiación) ascendieron a \$6,26 billones (Gráfico 2-4).

De tal forma, al cierre de la vigencia la ejecución total del presupuesto llegó al 87,6% medida por el momento de obligaciones: funcionamiento del 94,0%, Servicio de la Deuda del 75,9%, e inversión del 77,9% (Gráfico 2-4).

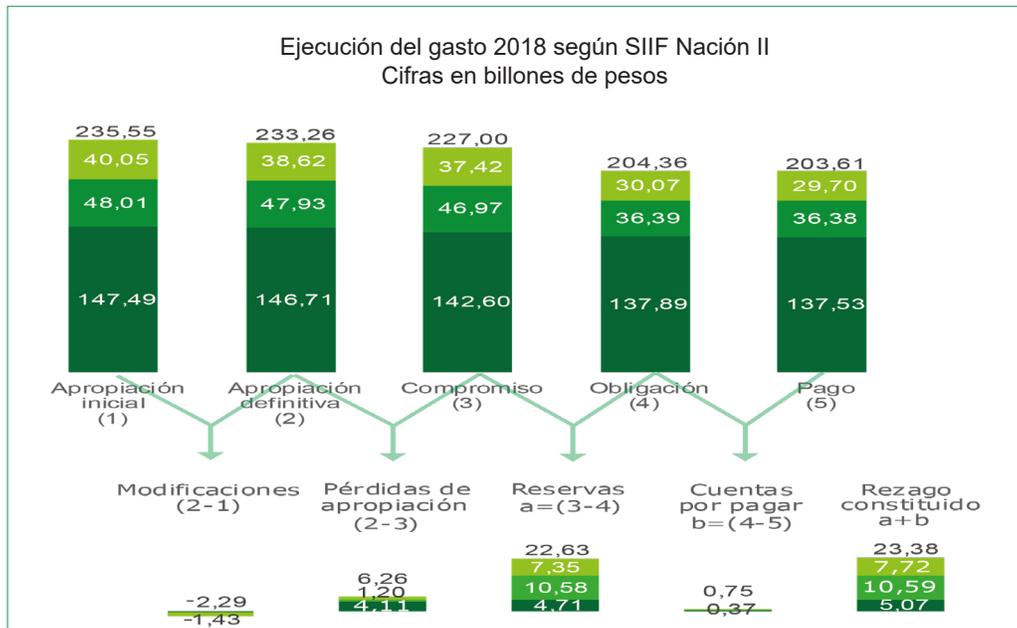
Sin embargo, al aplicar los conceptos del estatuto orgánico, la CGR con base en información certificada, sobre la realidad de los hechos económicos de 108 entidades del PGN y los registros de la deuda pública nacional, pudo establecer una sobrestimación del valor de los compromisos por \$10,58 billones para el servicio de la deuda y una subestimación en las obligaciones por \$2,90 billones, lo que desvirtúa la ejecución que se obtiene con los reportes de SIIF Nación II. Este tratamiento genera un impacto sobre el cálculo del déficit fiscal (Gráfico 2-4).

Por su parte el rezago constituido ascendió a \$23,4 billones, de éstos, se constituyeron reservas presupuestales según SIIF por \$22,63 billones y se registraron cuentas por pagar por \$0,75 billones, sin embargo el rezago real fue de \$12,8 billones, la reserva de \$9,15 billones y las cuentas por pagar de \$3,65 billones (Gráfico 2-4).

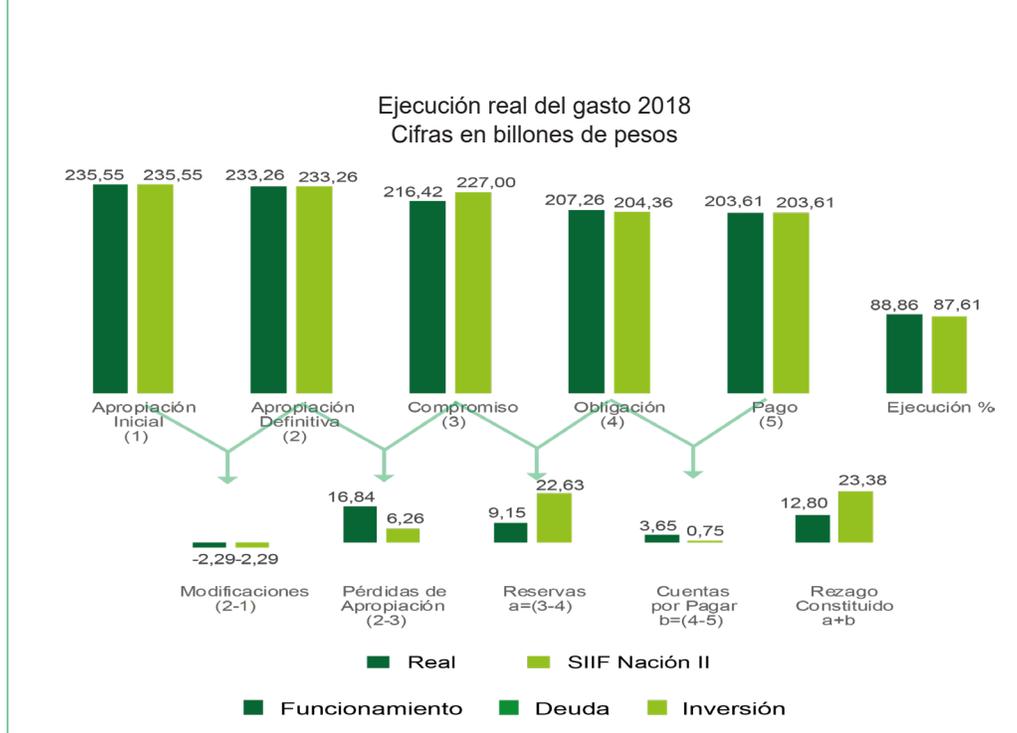
---

**22.** Subsidios en hogares de altos ingresos.

Gráfico 2-4



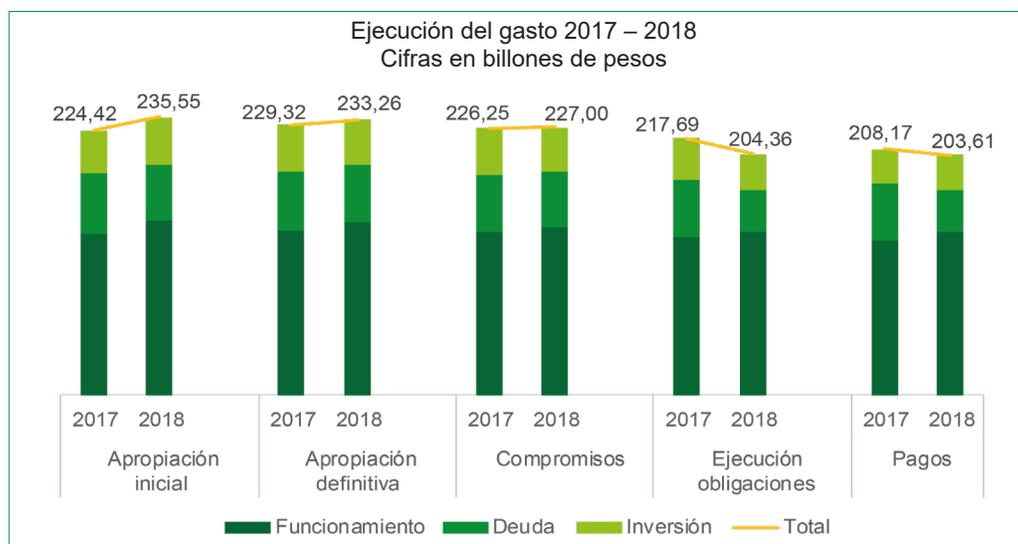
Fuente: CGR sobre información del SIIF Nación II.



Fuente: SIIF Nación II; Información con la realidad de los hechos económicos certificada por 108 UEJ y los registros de la Deuda Pública

Así, según SIIF, frente al presupuesto de la vigencia 2017, la ejecución fue menor particularmente en el servicio de la deuda. Se destaca que mientras los compromisos presentaron un incremento de 0,3%, las obligaciones presentaron una caída de 6,1% y los pagos de 2,1% (Gráfico 2-5).

Gráfico 2-5



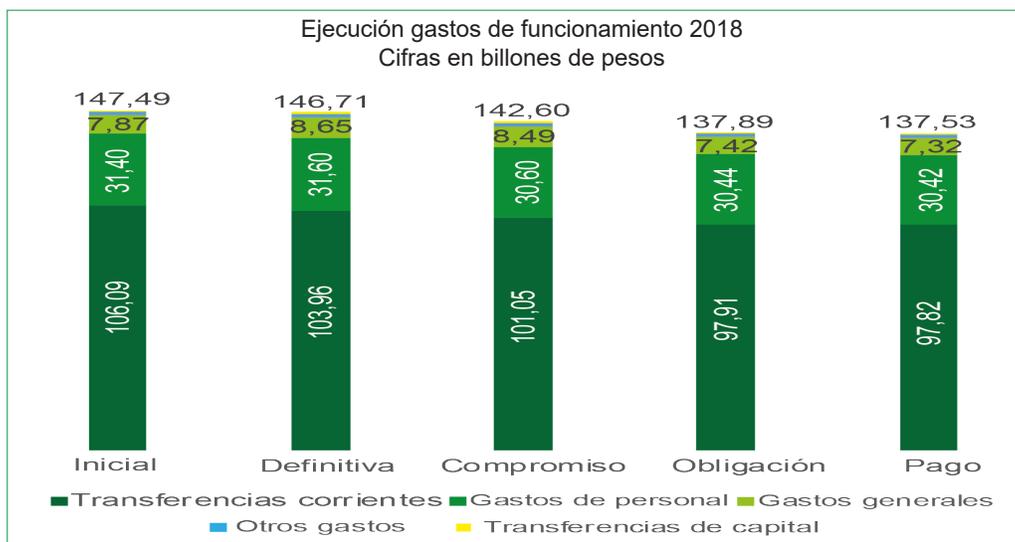
**Fuente:** CGR sobre información del SIIF Nación II.

### 2.2.1 Gastos de funcionamiento

La apropiación definitiva para los gastos de funcionamiento llegó a \$146,71 billones (15,0% del PIB y 62,9% del PGN), con una disminución de \$0,79 billones frente a la apropiación inicial. La mayor participación la presentó el rubro de las transferencias corrientes (70,9%) y los gastos de personal (21,5%). No se utilizaron apropiaciones por \$4,11 billones y se comprometieron \$142,60 billones. Las obligaciones llegaron a \$137,89 billones para una ejecución del 94,0% (Gráfico 2-6).

El rezago constituido ascendió a \$5,07 billones (92,8% reservas y 7,2% cuentas por pagar). De este monto en transferencias corrientes (\$3,2 billones) y en gastos generales (\$1,7 billones).

Gráfico 2-6



**Fuente:** CGR sobre información del SIIF Nación II.

A continuación, se analizan los casos principales de inflexibilidad presupuestal y que ejecutan la mayor parte de los montos asignados en el PGN: dentro del rubro de gastos de funcionamiento, el Sistema General de Participaciones (SGP); la Carga pensional sobre el presupuesto, y un análisis del costo y distribución de la nómina estatal; en el servicio de la deuda tanto el principal como intereses y comisiones y; en Inversión, los subsidios que son una buena parte del monto total y se presentan en el cuarto capítulo de este informe.

### 2.2.1.1 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

Un alto porcentaje del PGN se distribuye a las regiones mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) establecido por la Constitución Política. El SGP está constituido por los recursos de los ingresos corrientes que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Para el SGP se apropiaron \$36,7 billones en 2018, con variación de 0,5% respecto a lo asignado en el 2017. Presentó ejecución del 100%,

pues corresponde a las transferencias que realizó el Ministerio de Hacienda a los departamentos y municipios. Este gasto representó el 3,8% del PIB, 15,7% del PGN y 25,0% de los gastos de funcionamiento.

En 2017 se cambió la fórmula de aumento de los recursos destinados al SGP que ahora tiene en cuenta el promedio del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los últimos cuatro años. Al entrar en vigencia el cambio de fórmula y por el efecto de la reforma tributaria de 2016 sobre los ICN, en un escenario de crecimiento económico moderado como el actual, trajo como consecuencia una notable reducción del monto de los recursos del SGP.

La distribución del gasto por SGP se concentra en los sectores educativo y salud que registran una participación del 59% y 23%, respectivamente. La mayor variación en la participación se dio en el componente de educación 4,3% seguido por salud en el 1,2%. Los recursos para el SGP que venían creciendo, en el último año aumentaron solo en el 0,5% (Cuadro 2-15).

Cuadro 2-15

## Distribución de los recursos del SGP 2017 -2018

Partida	Apropiación definitiva billones de pesos		Participación	
	2017	2018	2017	2018
<b>Educación</b>	<b>20,8</b>	<b>21,7</b>	<b>57,1</b>	<b>59,3</b>
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,4	0,4		
Calidad	1,3	1,1		
Prestación del servicio	19,1	20,2		
<b>Salud</b>	<b>8,4</b>	<b>8,5</b>	<b>23,1</b>	<b>23,3</b>
Prestación del servicio	0,8	0,8		
Salud pública	0,9	0,9		
Subsidiado	6,8	6,9		
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,0	0,0		
Propósito general	4,2	4,1	11,5	11,1
Agua potable	1,9	1,9	5,2	5,2
Asignaciones especiales	1,1	0,4	3,1	1,1
Fonpet	0,7	0,0		
Resguardos indígenas	0,2	0,2		
Alimentación escolar	0,2	0,2		
Ribera río Magdalena	0,0	0,0		
<b>Total</b>	<b>36,5</b>	<b>36,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** CGR sobre información del SIIF Nación II.

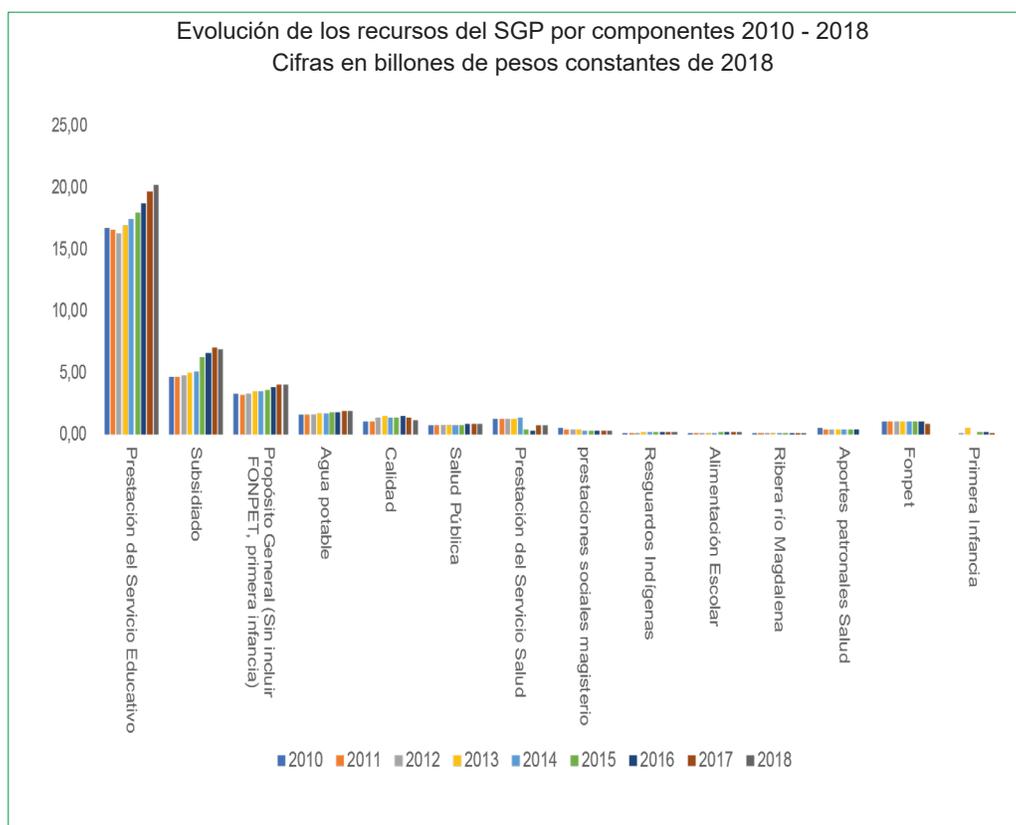
En 2017 Educación contiene el préstamo del FONPET por monto de \$330 mm, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1837 de 2017.

En 2018 Educación contiene el préstamo del FONPET por monto de \$1.063 mm, de acuerdo con el artículo 105 de la Ley 1873 de 2017 (PGN 2018) PGN.

Destaca la caída de los recursos para FONPET (100%) y calidad educativa en el 15,1%. La asignación que creció fue las prestaciones para el servicio educativo en el 4,3%, explicada por el préstamo de los recursos del FONPET que deberían asignarse a este (Gráfico 2-7).

Se evidencia una disminución del 64% en el componente de asignaciones especiales, explicada porque los recursos para FONPET, por \$1,06 billones, de acuerdo con el artículo 105 de la Ley 1873 de 2017, se incluyeron en el componente de educación como préstamo.

*Gráfico 2-7*



**Fuente:** Elaboración CGR, DCEF con base en SIIF

Esta decisión afectó a las entidades territoriales, en particular a las que tienen cubierto su pasivo pensional y son beneficiarias de los recursos del Fonpet, con la posibilidad de disponer de más recursos de inversión para educación. El uso de dichos recursos, según lo dispuesto por el artículo 2.2.5.9.6 del Decreto 2540 de 2015 debe destinarse en el caso del sector educación a financiar gastos de inversión en el marco de sus competencias de conformidad con las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

En el tema del servicio educativo, el monto que garantiza la prestación óptima del servicio educativo se vio disminuido por diferentes factores. En primer lugar, la terminación del régimen de transición para el monto de los recursos SGP establecidos en el Acto Legislativo 04 de 2007 (2008-2016), que garantizaba un monto del IPC más 3,5 puntos adicionales para todo el sistema y que permitía saber el cálculo del monto para cada sector al igual que para las asignaciones especiales, circunstancia que facilitaba una planeación acorde con los recursos disponibles.

En el caso del sector educativo, el párrafo transitorio 3 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007, estipulaba una asignación de recursos adicionales, que corresponderían a 1,8%, que equivalen a una pérdida con el nuevo arreglo de aproximadamente \$0,6 billones. Ello explica la desfinanciación de la educación preescolar, básica y media, y el carácter temporal del *préstamo* del FONPET no resuelve estructuralmente la falta de recursos que se proveían en el marco de la transición. En segundo lugar, los salarios de los docentes crecieron más que los incrementos del SGP y crecerán a mayor ritmo por los ascensos laborales, lo cual conlleva a que en algún momento serán insuficientes los recursos que se vienen asignando. Además, la necesidad de mejorar la calidad educativa no va acompañada de asignación de recursos

Por tanto, la brecha entre los recursos del SGP sector educación frente a las responsabilidades originales y anexadas paulatinamente, creó un problema estructural de difícil solución en los próximos años; por el contrario, con las actuales reglas institucionales de montos y distribuciones, la brecha de faltantes será cada vez más amplia, lo que amerita una reforma estructural al SGP que garantice los recursos y defina las competencias territoriales de los bienes básicos esenciales de educación, salud y saneamiento básico, entre otros.

Este apartado se finaliza con el análisis de la distribución territorial de los gastos del SGP, construida con la información presupuestal remitida por las entidades territoriales a la CGR. De acuerdo con esta información el 59% de los recursos del SGP se destina a gastos de funcionamiento, el 41% para inversión y el 0,01% para servicio de la deuda.

Los sectores con mayor participación en el SGP son Educación (61%), Salud (25%) y Agua potable (5%), los de menor participación Comunicaciones y Ciencia y Tecnología (0,01%). Por su parte la mayor participación de los recursos de inversión son para el sector Salud (56%) y Educación (20%) (Cuadro 2-16).

Cuadro 2-16

Distribución y participación en los entes territoriales del SGP comprometido por sectores o temas 2018<sup>23</sup>  
Cifras en billones de pesos

Sector o tema	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicio de la deuda	Participación definitiva	Participación inversión por sector	Participación inversión en el sector
Educación	22,05	19,10	2,94	0,000	61,2	20,0	13,4
Salud	8,87	0,65	8,22	-	24,6	56,0	92,7
Agua potable y saneamiento básico	1,65	0,06	1,59	-	4,6	10,8	96,2
Gestión pública	1,39	1,12	0,27	0,003	3,9	1,9	19,7
Transporte	0,49	0,07	0,42	-	1,4	2,9	86,4
Atención a grupos vulnerables	0,45	0,04	0,41	-	1,3	2,8	91,2
Cultura	0,22	0,02	0,20	-	0,6	1,3	89,1
Deuda	0,17	0,12	0,05	0,000	0,5	0,3	29,4
Agropecuario	0,14	0,02	0,12	-	0,4	0,8	86,2
Desarrollo comunitario	0,10	0,02	0,09	-	0,3	0,6	84,9
Vivienda	0,10	0,01	0,09	-	0,3	0,6	87,1
Justicia	0,10	0,05	0,05	-	0,3	0,3	47,6
Medio Ambiente	0,07	0,01	0,07	-	0,2	0,5	91,4
Prevención y atención de desastres - general	0,06	0,00	0,06	-	0,2	0,4	92,3
Minas y energía	0,06	0,01	0,05	-	0,2	0,3	85,4
Pensiones	0,05	0,04	0,01	-	0,2	0,1	21,1
Defensa y seguridad	0,03	0,01	0,02	-	0,1	0,2	70,6
Desarrollo comercial	0,01	0,00	0,01	-	0,0	0,1	94,3
Turismo	0,01	0,00	0,01	-	0,0	0,1	82,7
Desarrollo industrial	0,00	0,00	0,00	-	0,0	0,0	71,3
Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	-	0,0	0,0	89,4
Ciencia y tecnología	0,00	0,00	0,00	-	0,0	0,0	79,5
<b>Total</b>	<b>36,05</b>	<b>21,36</b>	<b>14,69</b>	<b>0,003</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>40,75</b>

**Fuente:** CGR Categoría CGR\_Presupuestal, de la plataforma CHIP.

Los gastos de personal concentraron el 93% de los gastos de funcionamiento. Esta alta participación es importante en la fórmula que determina el crecimiento del SGP. Esto se explica puesto que en el caso de Educación el 89% de lo asignado se destina al pago de los profesores de los diferentes niveles. Dado que el incremento salarial de los

**23.** Se presenta una diferencia entre el Total del SGP con fuente SIIF (\$36,7 billones) y lo reportado a la CGR por los entes territoriales y establecimientos públicos territoriales que reciben recursos directamente del MHCP (\$36,8 billones).

maestros no depende del aumento del SGP sino de otros indicadores económicos; y que a la vez, por el régimen de ascenso por el escalafón de docentes, se genera de un año a otro incremento lo cual puede conllevar a desequilibrios en los territorios que afectan la prestación del servicio, en particular a los de menor capacidad para generar otros recursos.

En los territorios la ejecución del SGP transferido del PGN, llegó al 93,5%. Por tipo de gasto, la ejecución por obligaciones fue: 98% funcionamiento, 81,2% servicio de la deuda y 87,3% inversión y las apropiaciones no utilizadas ascendieron a \$1,69 billones (Cuadro 2-17).

*Cuadro 2-17*

Ejecución territorial de los recursos del SGP por tipo de gasto 2018  
Cifras en billones de pesos

Gasto	Inicial	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago
Funcionamiento	20,85	21,66	21,36	21,23	20,94
Inversión	14,92	16,08	14,69	14,04	13,60
Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>35,78</b>	<b>37,74</b>	<b>36,05</b>	<b>35,28</b>	<b>34,53</b>

**Fuente:** CGR Categoría CGR\_Presupuestal, de la plataforma CHIP.

Para los departamentos<sup>24</sup> los recursos asignados por SGP ascendieron a \$12,37 billones, con ejecución del 96,7%, las más bajas ejecuciones se presentaron en el Guainía, Amazonas y San Andrés. Las apropiaciones no utilizadas sumaron \$0,32 billones. Por otra parte, los departamentos con mayor dependencia fiscal de los recursos del SGP son el Chocó (94%), le siguen Cauca (64%) y Putumayo (62%) (Cuadro 2-18).

**24.** No incluye a los departamentos de Sucre, Magdalena y Cundinamarca, que al 15 de marzo de 2019 no habían rendido información.

Cuadro 2-18

Ejecución departamental de los recursos del SGP 2018  
Cifras en billones de pesos

Departamento	Ejecución	Apropiación no utilizada Billones	Percapita SGP mensual Pesos	Dependencia fiscal SGP
Guainía	82,4	0,01	129.605	40,9
Amazonas	82,8	0,01	111.083	60,3
Vaupés	81,7	0,01	91.937	33,7
Vichada	85,9	0,01	86.904	52,1
Putumayo	94,0	0,01	60.401	62,0
Chocó	93,5	0,02	57.494	94,4
San Andrés y Providencia	67,6	0,01	56.851	17,2
Guaviare	89,3	0,00	55.321	44,6
Arauca	98,0	0,00	50.602	29,2
Cauca	97,1	0,01	46.442	64,4
Sucre	97,2	0,01	40.796	61,6
Casanare	93,8	0,01	38.317	28,0
Boyacá	96,7	0,01	36.356	41,2
Caquetá	99,5	0,00	34.552	52,9
Magdalena	97,5	0,01	34.320	45,8
Córdoba	95,0	0,03	34.028	59,9
Cesar	96,7	0,01	33.134	54,3
Tolima	95,4	0,00	32.666	54,3
Norte de Santander	96,9	0,01	28.602	54,3
Huila	98,0	0,00	27.325	45,4
Nariño	98,0	0,00	26.982	58,7
Caldas	95,9	0,01	26.551	43,2
Bolívar	98,3	0,00	25.054	47,5
La Guajira	89,2	0,02	23.288	48,3
Santander	95,6	0,02	22.345	32,4
Quindío	98,6	0,00	21.126	40,4
Meta	91,7	0,02	21.074	26,3
Antioquia	95,9	0,05	15.974	24,7
Risaralda	98,8	0,00	14.001	32,0
Atlántico	96,4	0,01	10.993	24,4
Valle del Cauca	62,1	0,16	9.606	28,3
Bogotá D.C.	98,7	0,00	7.583	27,9
<b>Total</b>	<b>96,0</b>	<b>0,32</b>	<b>21.919</b>	<b>37,8</b>

**Fuente:** CGR Categoría CGR\_Presupuestal, de la plataforma CHIP y proyecciones de población DANE.

En el nivel municipal la mayor apropiación por persona está en los municipios de categoría 4 y en los de categoría 6 se registra la menor ejecución (89%) y la mayor pérdida de apropiación (\$0,76 billones). La menor apropiación per cápita la tienen los municipios de categoría 5. Cabe destacar que los giros directos que van a los establecimientos públicos territoriales, por ejemplo, las Instituciones Prestadoras de Salud, presentan una ejecución del 30% (Cuadro 2-19).

**Cuadro 2-19**

Ejecución municipal de los recursos del SGP 2018<sup>25</sup>  
Cifras en billones de pesos

Categoría de municipio	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Apropiación no utilizada	percapita mensual
1	4,21	3,94	3,83	3,74	91%	0,27	47.611
2	1,94	1,89	1,87	1,83	97%	0,05	46.818
3	0,52	0,49	0,48	0,47	91%	0,04	39.466
4	1,71	1,58	1,56	1,50	91%	0,13	59.224
5	0,71	0,67	0,65	0,63	92%	0,03	32.280
6	9,29	8,53	8,25	8,01	89%	0,76	49.424
E	6,50	6,38	6,25	6,20	96%	0,12	33.956
Estapúblicos territoriales	0,57	0,35	0,17	0,29	30%	0,22	
<b>Total</b>	<b>25,45</b>	<b>23,83</b>	<b>23,07</b>	<b>22,67</b>	<b>91%</b>	<b>1,62</b>	<b>44.396</b>

**Fuente:** CGR Categoría CGR\_Presupuestal, de la plataforma CHIP y proyecciones de población DANE.

En los municipios, se presentaron apropiaciones no utilizadas por \$1,6 billones, de estos los de mayor participación, en Educación (39%), en Agua potable (18%) y en Salud (15%). Las mayores apropiaciones no utilizadas por tema se dieron en Medio Ambiente (40%), Vivienda (35%), Ciencia y Tecnología (29%) y Desarrollo comunitario (27%).

En el primer semestre de 2019, la CGR auditó \$8,1 billones del SGP a 89 entes territoriales, en 59 de ellos, los hallazgos ascendieron a \$29.424 millones<sup>26</sup> (Cuadro 2-20). Las entidades territoriales con mayor participación en el monto de los hallazgos fueron, el Distrito de Santa Marta (12%) y el municipio de Chita (Boyacá) (7%) .

**25.** No incluye la información de 53 municipios que al 3 de marzo de 2019 no habían reportado la información.

**26.** Contraloría Delegada para el Sector Social, Dirección de Vigilancia Fiscal.

Cuadro 2-20

## Monto de hallazgos del SGP 2018

Componente	Hallazgo fiscal millones de pesos	Participación porcentual
Educación	2.364	8%
Salud	7.190	24%
Agua potable y saneamiento básico	6.237	21%
Alimentación escolar	1.112	4%
Propósito general	6.586	22%
Primera infancia	1.313	4%
Resguardos indígenas	358	1%
Alimentación escolar PAE	269	1%
Fonpet	95	0%
Otros	3.912	13%
<b>Total</b>	<b>29.424</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR – DES Social Consolidado de Hallazgos Fiscales al SGP, de la vigencia 2018.

### 2.2.1.2 Transferencias para pensiones

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Ministerio del Trabajo entre las políticas trazadas abordó el Sistema de Protección para la Vejez que busca aumentar gradualmente la cobertura de protección para lograr que cada vez más personas en edad de pensión mejoren sus condiciones de vida mediante dos acciones: *i)* La promoción de la afiliación y la permanencia en el Sistema de General de Pensiones (SGPe) de los afiliados y; *ii)* El desarrollo de los servicios sociales complementarios previstos en el marco de la Sistema de Seguridad Social Integral, que dan protección a las personas no cubiertas por el SGPe a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor<sup>27</sup>.

La afiliación a pensiones de la población ocupada continúa baja sin presentar un avance sustancial, pasando de 36,8% en 2017 a 36,9% en el 2018<sup>28</sup>, particularmente en el área urbana de 43,2% a 43,3% y en el área rural de 14,1% a 14,2%.

<sup>27</sup>. Ministerio del Trabajo, Informe de actividades al Congreso 2017-2018.

<sup>28</sup>. Cálculos propios DANE-GEIH 2018 y 2017.

Si bien en los Fondos Privados de Pensiones y en Colpensiones, la afiliación se incrementó 4,8% y 2,7% respectivamente, se mantiene en más del 60% la proporción de afiliados que no cotiza, situación que afecta los recursos de financiación y la probabilidad de que los afiliados obtengan en el futuro una pensión (Cuadro 2-21).

*Cuadro 2-21*

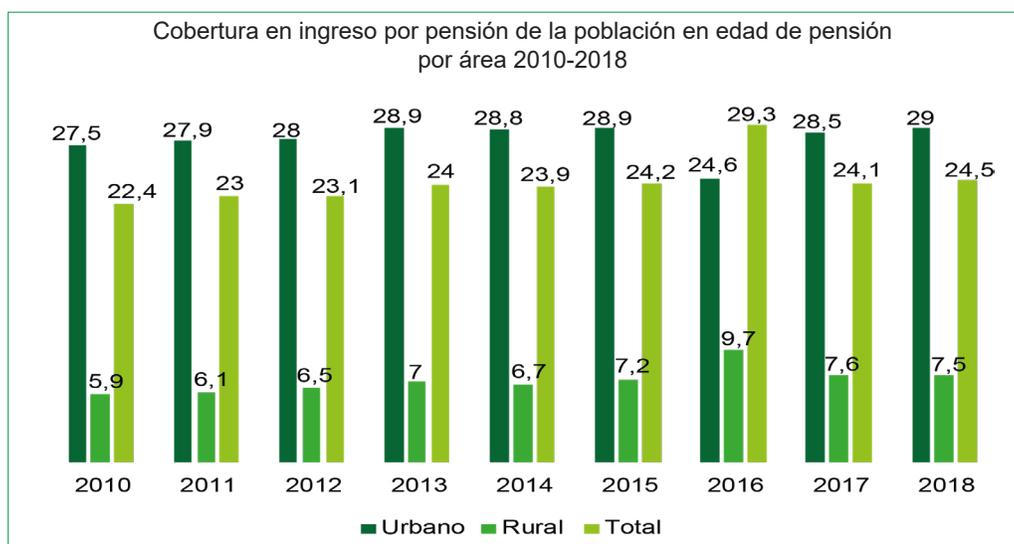
Afiliados al Sistema General de Pensiones 2017 – 2018

Año	Tipo de Fondo	Afiliados	Distribución	
			Cotizantes	No cotizantes
2018	Fondos de pensiones privados	15.554.616	39%	61%
	Colpensiones	6.704.295	36%	64%
2017	Fondos de pensiones privados	14.841.656	36%	64%
	Colpensiones a diciembre	6.527.193	36%	64%

**Fuente:** CCGR con información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La cobertura de población con pensión continúa siendo baja, pasó de 24,1% en 2017 a 24,5% en 2018, particularmente en el área rural (7,5%), sin observarse un avance significativo (Gráfico 2-8).

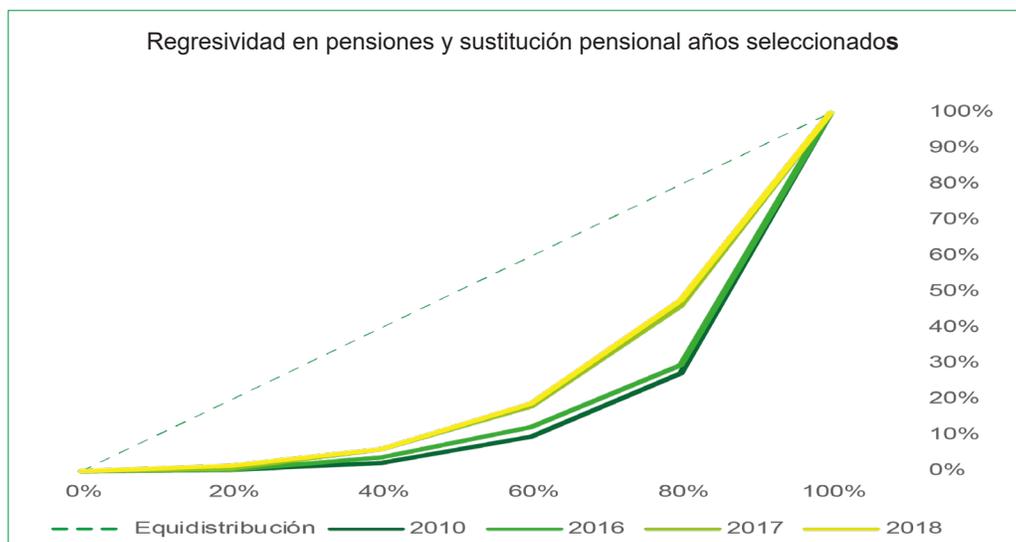
*Gráfico 2-8*



**Fuente:** GEIH 2010-2018, 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 1,7% mientras que para la población del quintil 5 de ingreso es de 52,5%. El ingreso por pensión es regresivo y no ha cambiado la tendencia, aunque en 2017 y 2018 más población de ingreso medio tuvo ingreso por este concepto (Gráfico 2-9).

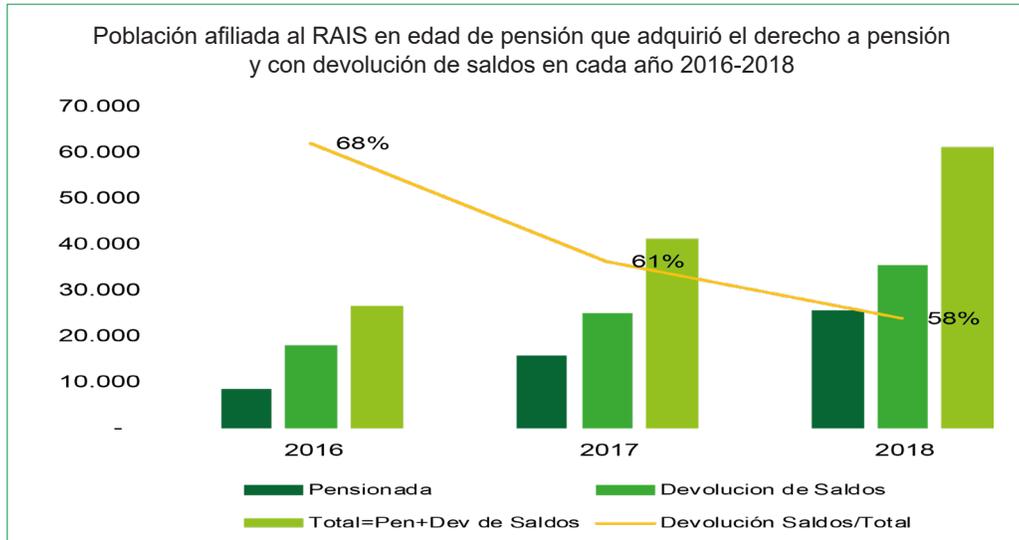
*Gráfico 2-9*



**Fuente:** ECV 2010, 2016, 2017, 2018. Cálculos Contraloría General de la República.

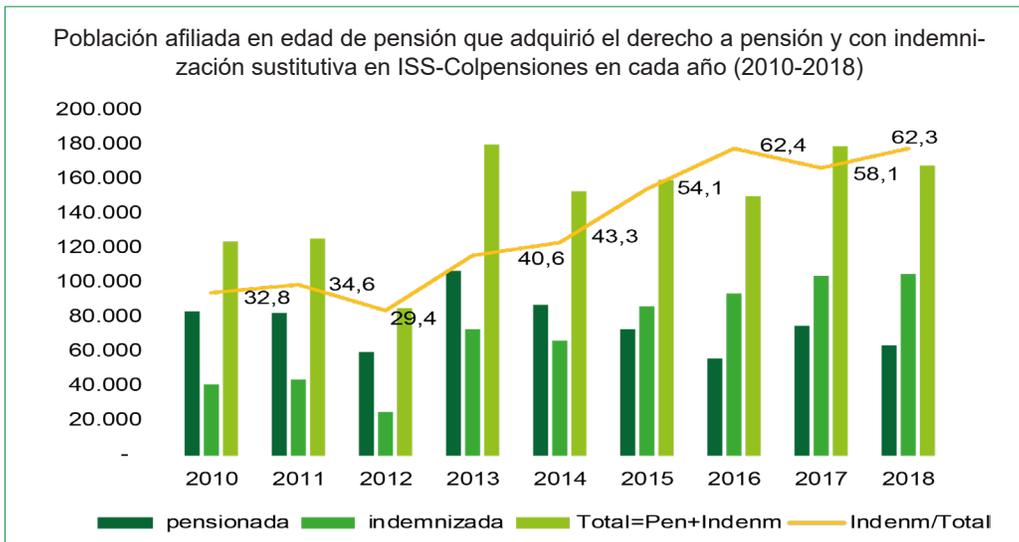
Se observa además que continúa en aumento la población en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para pensión son objeto de la devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) o la indemnización sustitutiva en el Régimen de Prima Media (RPM) (Gráficos 2-10 y 2-11), con el agravante de que los montos devueltos son bajos e insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, lo que los deja desprotegidos. En el RPM 50% de los indemnizados reciben montos por debajo de los \$2,7 millones y la indemnización promedio es de \$4,9 millones. En el RAIS, por su parte, la devolución promedio mensual osciló entre los \$22 millones y los \$90 millones y las medianas entre \$8 millones y \$69 millones.

Gráfico 2-10



Fuente: Colfondos, cálculos Contraloría General de la República.

Gráfico 2-11



Fuente: Colpensiones, cálculos Contraloría General de la República.

Al cruzar las bases de datos de población con indemnización sustitutiva y los beneficiarios del programa Colombia Mayor para el periodo comprendido entre 2012-2018<sup>29</sup>, se pudo corroborar que un considerable

29. Realizados por CGR, Delegada para el Sector Social.

número de afiliados a Colpensiones que fueron objeto de indemnización sustitutiva de vejez (54.970 personas), tuvieron que recurrir a los subsidios del Colombia Mayor, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad, al no lograr obtener al menos una pensión mínima de vejez del SGPe, lo cual es coherente con las estadísticas que muestran cómo el 93% de las indemnizaciones sustitutivas entregadas por Colpensiones, fueron de un monto inferior a \$10 millones de pesos.

El número de pensionados creció entre 2017 y 2018, en el 15,6%, en el RAIS 135% y en el RPM 3,5%. La mayor carga pensional continúa estando en el RPM con el 81,3% de los pensionados en este régimen (Cuadro 2-22).

*Cuadro 2-22*

Pensionados del Sistema General de Pensiones  
por tipo de régimen 2017 - 2018

Año	Régimen	Pensionados	Distribución
2018	RAIS	307.402	19%
	RPM	1.334.980	81%
	<b>Total</b>	<b>1.642.382</b>	
2017	RAIS	130.615	9%
	RPM	1.290.139	91%
	<b>Total</b>	<b>1.420.754</b>	

**Fuente:** CGR con información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para cubrir las pensiones del RPM administrado por Colpensiones y los regímenes exceptuados, en 2018 se apropiaron \$41,82 billones (Cuadro 2-23), 18,2% del PGN y 29,0% del gasto de funcionamiento. La ejecución fue del 89,3%, la mayor diferencia en la asignación se presentó en el FONPET por la no asignación de los recursos de asignaciones especiales del SGP y la menor ejecución en el RPM administrado por Colpensiones por la constitución de \$2,05 billones como reserva.

Cuadro 2-23

Ejecución de gasto pensional 2018  
Cifras en billones de pesos

Entidad	2017		2018							Ejecución (%)	Variación real 2017-2018 (%)
	Aprop. Definitiva	Aprop. Inicial	Aprop. Definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar			
Colpensiones Régimen de Prima Media (RPM)	11,05	11,91	10,81	8,88	6,83	6,83	2,05	0,00	63,2%	-2,2%	
Fopep	9,53	10,09	10,02	10,01	9,93	9,93	0,08	0,00	99,0%	5,2%	
Fuerzas Armadas y Policía	6,20	6,22	6,48	6,45	6,41	6,40	0,04	0,02	99,0%	4,5%	
Fomag	5,95	6,47	7,14	7,14	7,04	7,04	0,10	0,00	98,6%	20,0%	
Fonpet	0,96	0,71	0,08	0,08	0,00	0,00	0,08	0,00	0,0%	-91,1%	
Otros gastos*	4,86	5,48	5,54	5,50	5,46	5,44	0,04	0,02	98,6%	13,8%	
Contribuciones inherentes a la nómina para pensiones	1,54	1,62	1,75	1,70	1,67	1,66	0,04	0,00	95,4%	13,3%	
<b>Total</b>	<b>40,09</b>	<b>42,49</b>	<b>41,82</b>	<b>39,76</b>	<b>37,34</b>	<b>37,30</b>	<b>2,42</b>	<b>0,04</b>	<b>89,3%</b>	<b>4,3%</b>	

**Fuente:** CGR con SIIF.

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

Nota: las cifras de 2017 difieren de las presentadas en la CGPT 2017, dado que en ese año no se incluyeron las Contribuciones inherentes a la nómina por no encontrarse diferenciada en la base SIIF, solo se incluyeron las de las Fuerzas Armadas y Policía.

Se aclara que el monto apropiado para pensiones difiere del presentado por el MHCP (\$43,1 billones), principalmente porque en la clasificación funcional del MHCP incluyen en el tema 'pensiones', los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que corresponden al programa Colombia Mayor y los BEP. Estos programas por no otorgar una pensión entran dentro de los Servicios Sociales complementarios y se incluyen en el Capítulo en el que se analiza el gasto social.

En el caso del RPM administrado por Colpensiones, el monto pagado acumulado para pensiones y jubilaciones fue \$23,80 billones en 2016, de \$26,72 billones en 2017 y de \$27,68 en 2018<sup>30</sup>, la participación de recursos por parte del PGN para cubrir estos pagos disminuyó a 39,05%, cuando en 2016 fue de 43,8% y en 2017 del 53,6%.

### 30. Informes de Ejecución Presupuestal de Colpensiones.

El mayor incremento en la población beneficiada y en monto de presupuesto corresponde al Magisterio, el per cápita mensual más alto lo tiene el Fondo del Congreso con 11,5 smlmv y el más bajo Colpensiones con 0,89 smlmv (Cuadro 2-24).

Cuadro 2-24

Presupuesto definitivo para obligaciones pensionales y población beneficiada  
Principales entidades 2017 – 2018

Entidad	Población beneficiada pensionados		Variación (%)	Presupuesto Billones de pesos		Variación (%)	Percápita mensual SMLMV	Distribución	
	2017	2018		2017	2018			Población	Presupuesto
Colpensiones	1.284.178	1.328.986	3,5	11,05	10,81	-2,19	0,89	66,0	31,9
FOPEP	300.169	319.819	6,5	9,53	10,02	5,18	3,18	15,9	29,6
Magisterio	180.023	210.853	17,1	5,95	7,14	20,04	3,01	10,5	21,1
Caja de retiro de la F.F.A.A y Caja de Sueldos de la Policía Nacional*	144.173	151.380	5,0	5,00	5,59	11,84	3,52	7,5	16,5
Fonprecon (Por Ley 100 y Ley 4)*	2.384	2.389	0,2	0,26	0,28	8,83	11,53	0,1	0,8
<b>Total</b>	<b>1.910.927</b>	<b>2.013.427</b>	<b>5,4</b>	<b>31,79</b>	<b>33,84</b>	<b>6,48</b>	<b>1,68</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Ministerio del Trabajo: Informes al Congreso; 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.\*Cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, pasivos pensionales universidades, UGPP, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad, etc.

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

Resulta preocupante la aplicación del Decreto 036 de 2015 por el cual se reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, referido al Deslizamiento Salarial (este cubre el diferencial del crecimiento real del salario mínimo y el resultado de las mesas de concertación salarial) que aplica a las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida otorgadas por el RAIS, si bien, es benéfico para los pensionados con renta vitalicia tendrían protección por toda su vida, resulta ser una carga para el PGN cuando el RAIS desde su creación era autosostenible. De acuerdo con Asofondos<sup>31</sup>, en 2017 requirieron \$5.700 millones y para 2018 \$27.000 millones, es decir un incremento del 374%.

Para conocer el real impacto de la implementación de este decreto, en el Cuadro 2-25 se aprecia el número de pensionados en cada una de estas modalidades del RAIS, para el periodo 2015-2018:

**31.** Información entregada por Asofondos a la CGR, abril de 2019.

Cuadro 2-25

Pensionados del RAIS por modalidad  
Retiro programado y renta vitalicia inmediata  
2015-2018

Año	Retiro programado						Total	Variación (%)
	Vejez		Invalidez		Sobrevivientes			
	H	M	H	M	H	M		
2015	12.966	5.905	4.389	2.491	10.918	2.921	39.590	0%
2016	14.503	7.683	4.959	2.901	12.003	3.211	45.260	14%
2017	17.274	10.698	5.734	3.429	13.360	3.629	54.124	20%
2018	25.624	23.369	6.502	4.119	13.476	3.719	76.809	42%

Año	Renta vitalicia inmediata						Total	Variación (%)
	Vejez		Invalidez		Sobrevivientes			
	H	M	H	M	H	M		
2015	1.968	550	10.249	5.303	17.293	6.827	42.190	-
2016	2.160	586	13.126	6.833	21.703	7.717	52.125	24%
2017	2.627	653	14.626	7.748	24.042	8.368	58.064	11%
2018	5.389	1.323	14.893	8.167	23.976	8.603	62.351	7%

**Fuente:** elaboró DES/Social, con base en información de la Superintendencia Financiera de Colombia. Recuperada el 18 de marzo de 2019. Nota: H= hombre y M= mujeres.

Mientras que los pensionados en la modalidad de retiro programado<sup>32</sup> aumentaron significativamente de un año a otro, en el caso de renta vitalicia inmediata, el crecimiento en el número de beneficiarios viene disminuyendo, es decir la expedición de este decreto de ninguna manera impulsó el mercado de rentas vitalicias, propósito fundamental del decreto.

Es importante anotar que los gobiernos han desconocido que los recursos para pensiones no pueden utilizarse para fines diferentes, según lo normado en el artículo 48 de la Constitución Política, en el artículo 79 de la Ley 1940 de 2018 se autoriza que las reservas de Colpensiones se utilicen para cubrir el déficit del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

**32.** En el retiro programado, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), continúan administrando los recursos acumulados en su vida laboral y pagan las mesadas pensionales correspondientes.

### *2.2.1.3 El régimen especial de las Fuerzas Militares<sup>33</sup>*

Las asignaciones de retiro que fueron reconocidas y pagadas a jubilados de las Fuerzas Militares a través de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), alcanzaron un monto de \$1,79 billones en 2010 (a precios constantes de 2018), mientras que en 2018 se evidenció un incremento del 64,6%, llegando a \$2,79 billones anuales.

Cabe señalar que en las fuerzas armadas, “la asignación de retiro se obtiene con tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario sin consideración a la edad. Por su parte las cotizaciones equivalen al 5% a cargo de los miembros de las fuerzas armadas por cuanto el gobierno no hace aportes diferentes a cubrir el faltante para el pago de las asignaciones de retiro, que se calculan con una tasa de reemplazo que oscila entre 50% y 95% sobre sueldo básico más haberes<sup>34</sup>”.

En 2018 las asignaciones de retiro se destinaron a 60.228 personas, de las cuales 50.831 (84,4%) correspondieron a titulares (uniformados jubilados) y 9.397 (15,6%) a beneficiarios (familiares de titulares fallecidos); en 2010 el total fue de 35.371 personas. Se destaca que mientras los recursos se incrementaron en 64,6%, el número de personas a quienes se les destinaron estos recursos creció un 70,4%.

Por su parte las correspondientes a jubilados de la Policía Nacional, que fueron reconocidas y pagadas a través de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (CASUR), sumó un total de \$1,97 billones en 2010 (a precios constantes de 2018), el cual creció un 40,4% hasta llegar a \$2,77 billones durante 2018.

En 2018, los recursos se dirigieron a 91.152 personas, de los cuales 74.186 (81,4%) fueron titulares (policías jubilados) y 16.966 (18,6%) fueron beneficiarios (familiares de titulares fallecidos); mientras que,

---

**33.** CGR, Contraloría Delegada de Defensa.

**34.** Aportes previstos en Art. 18.2 del Decreto 4433 de 2004, a cargo de oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las FF.MM. en favor de la Caja de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), que se traduce en el aumento anual dividido en tres y en el momento que se cause.

en 2010, recibieron asignaciones de retiro 75.724 personas, lo cual significa un incremento de 20,4%, el cual contrasta con el 40,4% de crecimiento en los recursos dirigidos a este tema.

Otro tema importante son las mesadas pensionales reconocidas a través del Ministerio de Defensa Nacional a miembros de las Fuerzas Militares con invalidez y a familiares de uniformados fallecidos en combate o en actos del servicio. Ya que, en 2010, se comprometieron \$731.361 millones (a precios constantes de 2018), mientras que en 2018 alcanzó \$1,02 billones, mostrando un incremento de 39,4%. Y en cuanto a las mesadas pensionales de miembros de la Policía Nacional (con invalidez o fallecidos en actos de servicio), estos recursos fueron de \$501.852 millones en 2010 y \$664.884 millones en 2018; es decir, que registró un crecimiento de 32,5% en este período.

De acuerdo con la información anterior, por concepto de asignaciones de retiro de las Fuerzas Militares (pagadas por CREMIL) y la Policía Nacional (pagadas por CASUR), así como, por las mesadas pensionales de invalidez y sobrevivencia reconocidas a través del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, se encuentra que en 2018, se comprometió un total de \$7,24 billones, los cuales representan 23,1% del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad y 4,03% del PGN comprometido en 2018, mostrando un incremento de 47,8% frente a 2010, año en el que se destinaron \$4,9 billones para los mismos conceptos.

#### *2.2.1.4 Gasto de personal*

Una de las discusiones fiscales que ha perdurado después del cambio constitucional es sobre el tamaño del Estado. Diferentes leyes buscaron limitar el incremento en el gasto estatal proponiendo congelar la nómina (no proveer las vacantes que existían ni contratar personal nuevo en las entidades) para solucionar parte de los problemas fiscales del GNC y de las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 estableció que el total de gastos de personal no podría crecer por encima de la inflación<sup>35</sup>. De tal forma que para efecto de la provisión de vacantes en la planta se tendrían los cargos nombrados anteriormente en provisio-

---

**35.** Ministerio de Hacienda, Boletín 151 Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación 2018.

nalidad y no proveer vacantes que aumentaran el costo de la nómina. Una propuesta del gobierno fue aplicar estrictamente lo reglado en la norma. No obstante, mediante otras leyes se otorgaron dispensas por efectos de las necesidades de crecimiento económico o de mayores tasas de desempleo.

El presupuesto definitivo para gastos de personal en 2017 fue de \$28,04 billones, al aplicarle el incremento del 5,1% este ascendería a \$29,4 billones, pero la apropiación inicial por este concepto fue de \$31,4 billones, es decir un incremento del 12% superior a lo que el gobierno había estipulado. Así mismo, el presupuesto definitivo para este gasto ascendió a \$31,6 billones, con variación respecto a la apropiación definitiva de 2017 del 12,7%. Por tanto, no se cumplió ni en la programación, ni en la ejecución lo dispuesto por la Ley 617<sup>36</sup>.

El mayor incremento en el costo de personal definitivo se dio en la Registraduría General con un 138% por cuenta del mayor requerimiento de personal para las elecciones de 2018; el Sector del Interior fue del 69%, y número de cargos se incrementó en el 5%; en Hacienda fue del 58,6% y los cargos en el 22%; en Inclusión Social y la Reconciliación el incremento fue de 40,3% y los cargos crecieron 47%.

Si a los gastos de personal se le suman los gastos de personal que van por el rubro de transferencias corrientes<sup>37</sup>, la apropiación definitiva pasó de \$51,6 billones en 2017 a \$55,8 billones en 2018 (7% PIB), con crecimiento del 10,6%, mientras los cargos crecieron el 1,3% (Cuadro 2-26).

---

**36.** La estimación del costo de personal para 2018 se efectuó con el supuesto de un aumento salarial equivalente al 5,1%, que era el supuesto de la inflación para 2017 más 1% adicional.

**37.** Transferencias del SGP para prestación del servicio de educación y salud y universidades.

**Cuadro 2-26****Costo de la nómina y distribución por sector económico 2018**

Sector	Apropiación definitiva (billones de pesos)	Número de cargos	Percápita mensual smlmv	Participación cargos (%)	Variación real costo 2018-2017	Variación cargos 2018-2017
Congreso de la República	0,45	856	55,5	0,1%	5,9%	0,0%
Registraduría	1,03	3.768	29,3	0,3%	130,5%	0,0%
Planeación	0,11	678	18,1	0,1%	2,5%	4,0%
Ciencia y Tecnología	0,02	119	17,6	0,0%	0,9%	0,0%
Relaciones Exteriores	0,46	2.964	16,6	0,3%	0,3%	0,2%
Hacienda	2,04	13.182	16,5	1,2%	53,5%	22,3%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,19	1.427	14,4	0,1%	5,6%	0,0%
Otros sectores	14,35	163.355	9,4	14,9%	6,3%	3,0%
SGP Educación*	19,18	368.233	5,6	33,5%	0,3%	2,0%
SGP Salud*	2,34	47.094	5,3	4,3%	-2,1%	-0,7%
Defensa y Policía	14,98	496.272	3,2	45,2%	6,3%	0,0%
Jurisdicción Especial para la Paz	0,11	801	14,5	0,1%		
<b>Total</b>	<b>55,27</b>	<b>1.098.749</b>	<b>5,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,0%</b>	<b>1,3%</b>

**Fuente:** Mensaje presidencial 2017-2018, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SIIF Nación II, cálculos Contraloría General de la República.

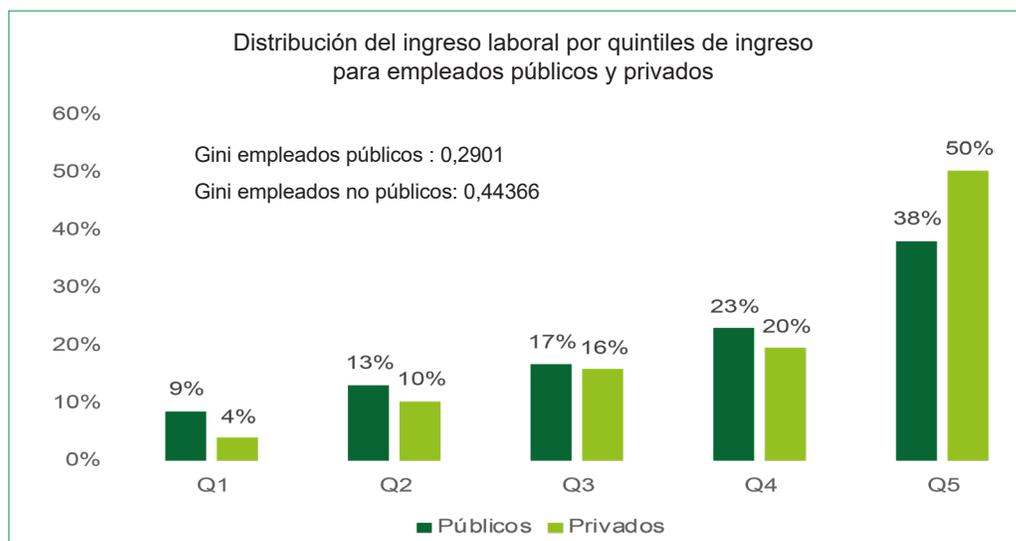
Con estos recursos se cubrió la nómina de 1.097.948 cargos, el 58,6% corresponde a la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración. La nómina restante (39.314 docentes y administrativos de las universidades públicas; 368.233 cargos en educación media y 47.094 en salud) se pagaron con las transferencias corrientes.

Los sectores con el mayor número de cargos son el de Defensa y Policía (45%), seguido por el de SGP Educación (34%). El mayor costo mensual de la nómina corresponde al Congreso de la República que por persona asciende a 55,5 salarios mínimos mensuales vigentes (smlmv) y el más bajo el sector Defensa y Policía con un per cápita mensual de 3,2 smlmv.

Utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el Gini por ingresos laborales en 2017 fue de 0,4446 y, en 2018, correspondió a 0,4472<sup>38</sup>.

Mientras el 20% de los empleados públicos con mayor ingreso salarial concentra el 38% de los recursos públicos destinado al pago de las obligaciones laborales con un Gini de 0,2901, en el sector privado el 20% de mayor ingreso laboral concentra el 50% del ingreso laboral con un Gini de 0,4437<sup>39</sup> (Gráfico 2-12).

Gráfico 2-12



Fuente: CGR DANE\_GEIH 2018.

Sin embargo, utilizando la información de personal y costo remitida por las entidades que manejan recursos públicos a la CGR y que recoge el total de ingreso laboral por todo concepto, incluyendo las fuerzas militares (población que no es captada por la GEIH), el 20% de los

**38.** El Coeficiente de GINI es una medida de desigualdad que oscila entre 0 y 1, entre más cercano a 1 mayor desigualdad.

**39.** Cálculos CGR.

empleados públicos de mayor ingreso concentró en 2018 el 45,64% de los ingresos laborales con un Gini de 0,3992 incrementándose respecto a 2017 cuando fue de 0,367, es decir el incremento en los gastos de personal favoreció a los empleados de mayor ingreso.

Al detallar la composición del costo laboral se observa que el 32% del ingreso laboral de los empleados públicos está constituido por los ingresos por concepto de primas y otros conceptos (bonificaciones, gastos de representación, subsidios, etc.). Sin embargo, en las entidades que se pagan con PGN estos componentes representan el 44% (Cuadro 2-27).

*Cuadro 2-27*

Distribución del costo laboral por tipo de ingreso y ámbito de los empleados públicos 2018

Ámbito	Asignación básica	Primas	Otras	Total
Departamentos	83%	16%	2%	100%
Empresas y Estapúblicos territoriales y nacionales	75%	19%	6%	100%
Municipios	76%	20%	3%	100%
PGN	56%	42%	2%	100%
<b>Total</b>	<b>68%</b>	<b>29%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR con información de Personal y Costo 2018.

Esa mayor participación de primas y bonificaciones se propicia principalmente en los cargos directivos y de asesor, toda vez que la Ley 4ª de 1992, art. 14, estableció una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin constituirse en factor salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles directivo y de asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.

Otros directivos que reciben prima especial con carácter salarial son los Magistrados de las cuatro altas cortes, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil que tienen una prima especial de servicios. Además, el gobierno puede fijar la misma prima para los ministros del Despacho, los Gene-

rales y Almirantes de la Fuerza Pública. Es de anotar que en la Ley esta prima era "sin carácter salarial" lo cual fue ratificado por la Corte Constitucional (Sentencia 279/96), sin embargo, la misma Corte declaró inexecutable el término "sin carácter salarial" (Sentencia 681/2003), lo cual tiene efecto en la cotización y en la liquidación de las pensiones de jubilación.

Por tipo de vinculación, los funcionarios de periodo y libre nombramiento del Estado ganan mensualmente un monto mayor que los otros tipos (Cuadro 2-28). En el caso de las entidades de PGN y departamentos los de libre nombramiento y de período ganan en promedio más del doble que los de carrera administrativa.

*Cuadro 2-28*

Costo per cápita de personal de planta por tipo de vinculación y de ámbito  
En smmv 2018

Vinculación	PGN	Departamentos	Municipios	Empresas y Estapúblicos territoriales y nacionales
De periodo	8,6	4,9	6,3	4,9
Libre nombramiento	7,2	8,8	6,1	7,3
Planta temporal	6,6	3,6	3,8	2,5
Trabajador oficial	3,6	4,1	3,3	4,8
Carrera administrativa	3,3	4,4	4,5	5,4
<b>Total</b>	<b>3,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>5,3</b>

**Fuente:** CGR con información de Personal y Costo 2018.

Por nivel de cargo y tipo de vinculación laboral, el mayor per cápita es para los directivos y asesores de período y de planta temporal (Cuadro 2-29).

**Cuadro 2-29**

Costo laboral per cápita mensual por tipo de vinculación y nivel jerárquico  
En smmlmv 2018

	PGN				
	Carrera administrativa	De periodo	Libre nombramiento	Planta temporal	Trabajador oficial
Directivo	22,9	29,2	21,3	29,1	26,2
Ejecutivo	10,8	9,8	7,7	13,0	5,9
Asesor	10,1	17,4	13,0	9,9	11,0
Profesional	7,6	5,4	7,0	7,9	3,6
Técnico	5,0	2,2	3,5	4,2	2,6
Asistencial	1,7	1,9	3,2	3,5	3,4

**Fuente:** CGR con información de Personal y Costo 2018.

Es conveniente para el Estado que el gasto del empleo público sea eficiente y equitativo. Este requerimiento se hace más urgente teniendo en cuenta que entre 2017 y 2018 el desempleo se incrementó de 9,4% a 9,7%, la ocupación disminuyó de 58,4% a 57,8% y el índice de inequidad se incrementó de 0,508 a 0,517 (DANE boletines técnicos y cálculos CGR con GEIH). Además, la política de empleo público debe ser acorde con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” que buscan bajar en los próximos cuatro años el Gini de 0,508 a 0,47 y el requerimiento de mayores recursos para la inversión social, la implementación de los acuerdos de paz y el apoyo a políticas que generen empleo .

### 2.2.2 Servicio de la deuda

El servicio de la deuda se situó en \$47,93 billones (4,9 % del PIB y 20,5 % del PGN) con una ejecución de 75,9% (Cuadro 2-30). Durante la vigencia tuvo un recorte de \$0,08 billones con respecto a la apropiación inicial y apropiaciones no utilizadas por \$0,96 billones. Como se explicó en el ítem de Rezago presupuestal, se registró en el SIIF como reserva \$10,58 billones, sin embargo, el GNC cumplió con su tradición de honrar todos y cada uno de los pagos programados con acreedores internos y externos, y en los registros de la CGR no hay evidencia de cuales compromisos quedaron pendientes de pago en lo que respecta a servicio de la deuda del GNC; lo que permite concluir que el registro en SIIF en la vigencia 2018 no respondió a la realidad económica que exige el EOP.

Cuadro 2-30

Ejecución del servicio de la deuda 2018  
Cifras en billones de pesos

Gasto	Inicial	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (%)
<b>Deuda interna</b>	<b>36,8</b>	<b>36,8</b>	<b>35,8</b>	<b>26,8</b>	<b>26,8</b>	<b>72,9</b>
Amortizaciones	16,1	16,1	15,6	8,1	8,1	50,1
Intereses	20,7	20,6	20,2	18,7	18,7	90,7
<b>Deuda externa</b>	<b>11,2</b>	<b>11,2</b>	<b>11,2</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>85,9</b>
Amortizaciones	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	96,4
Intereses	8,3	8,1	8,1	6,6	6,6	81,9
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>48,0</b>	<b>47,9</b>	<b>47,0</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>75,9</b>

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

Al comparar los pagos respecto a los compromisos cabe destacar las siguientes situaciones:

*i)* Los pagos por intereses de la deuda externa llegaron a \$6,63 billones frente a compromisos por \$8,09 billones, por una menor tasa de cambio promedio observada (\$2.956,6) frente a la utilizada en la programación (\$3.027,4) y un menor pago de intereses en dólares (USD 2.229,50 millones) frente al supuesto del MFMP 2017.

*ii)* La diferencia entre compromisos y pagos por \$7,55 billones en las amortizaciones de títulos de deuda interna se puede atribuir el monto de las operaciones de manejo de TES B que se detallará más adelante (\$8,04 billones) como la fuente de esta reducción<sup>40</sup>.

*iii)* Los pagos por intereses de la deuda interna llegaron a \$18,70 billones frente a \$20,18 billones en compromisos. Las operaciones de manejo y una menor tasa de inflación observada (3,18%) frente a la estimada (3,50%) están entre los factores que explican la diferencia.

Las operaciones de manejo se volvieron operaciones rutinarias que afectan el proceso presupuestal. En octubre de 2017 el Gobierno realizó una redención anticipada de TES B con vencimiento en octubre

<sup>40</sup>. De acuerdo con los registros de la CGR se presentaron amortizaciones de títulos valores diferentes a TES B por \$698.387,67 millones.

de 2018 por \$1,5 billones, operación que afectó el PGN 2017 y liberó espacio presupuestal en 2018. Adicionalmente, el Gobierno realizó una operación de canje de títulos en octubre de 2018 autorizada por la Resolución 3352 de 2018. Mediante esta operación se recibieron títulos por \$12,31 billones con vencimientos en 2018 (\$6,54 billones) y 2019 (\$5,77 billones) y se entregaron al mercado TES B por \$12,26 billones con vencimientos entre 2023 y 2035.

En conjunto estas operaciones generaron una reducción de \$8,04 billones en las amortizaciones de títulos valores que se habían estimado inicialmente. Adicionalmente estas operaciones generaron un ahorro en el pago de intereses. En las vigencias pasadas cuando las operaciones de canje de títulos se llevaban a cabo el gobierno ajustaba los compromisos respectivos o si era el caso realizaba traslados o al final de la vigencia hacia una reducción de esta apropiación o expiraban quedando como pérdidas de apropiación. No obstante, durante la vigencia 2018 el gobierno comprometió estos recursos y constituyó un rezago por servicio de la deuda por \$10,59 billones, que se explica en el capítulo de refrendación de las reservas presupuestales.

### 2.2.3 Inversión

Para el rubro de inversión se apropiaron inicialmente recursos por un monto de \$40,05 billones el cual sufrió una reducción por \$1,43 billones y alcanzó pérdidas de apropiación por \$1,20 billones, con ello este rubro se redujo en \$2,63 billones, cuando los principales argumentos para realizar los cambios en el presupuesto radicaban en la necesidad de aumentar los recursos para la inversión.

De esta forma, el presupuesto de inversión definitivo alcanzó \$38,62 billones de los cuales se comprometieron \$37,42 billones (3,9% del PIB y 16,6% del PGN), se obligaron \$30,07 billones y se realizaron pagos por \$29,70 billones (Cuadro 2-31).

Con ello la ejecución de la inversión sólo alcanzó el 77,9%. Así mismo, se constituyó un rezago presupuestal en inversión por \$7,72 billones que comprende reservas \$7,35 billones (95,2%) y cuentas por pagar \$0,37 billones (4,8%) (Cuadro 2-31).

## Cuadro 2-31

Inversión por ejecutores 2018  
Cifras en billones de pesos

Entidad ejecutora	Apropiación inicial	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Modificación	Pérdidas de apropiación	Reservas	Cuentas por pagar
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	5,63	5,73	5,68	5,52	5,50	0,10	0,05	0,16	0,02
Ministerio Educación Nacional	3,36	3,41	3,40	3,20	3,20	0,05	0,00	0,20	0,00
Ministerio de Minas y Energía	3,32	3,26	3,23	3,03	3,03	-0,06	0,03	0,20	0,00
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	3,30	3,28	3,22	2,99	2,99	-0,03	0,06	0,22	0,00
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2,92	2,84	2,82	2,47	2,47	-0,08	0,02	0,35	0,00
Instituto Nacional de Vías (Invias)	2,05	2,23	2,23	1,61	1,59	0,18	0,00	0,62	0,01
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2,04	0,62	0,46	0,23	0,23	-1,42	0,16	0,23	-
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	1,76	1,38	1,38	0,92	0,86	-0,38	0,00	0,46	0,06
Ministerio del Trabajo - Gestión general	1,51	1,51	1,48	1,41	1,39	-	0,03	0,07	0,02
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	1,41	1,39	1,38	0,31	0,31	-0,02	0,01	1,07	-
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1,19	1,16	1,11	1,02	1,02	-0,03	0,05	0,09	0,00
Ministerio de Agricultura	0,70	0,73	0,66	0,14	0,14	0,02	0,06	0,52	-
Fondo Adaptación	0,70	0,70	0,70	0,36	0,36	-	-	0,35	-
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0,45	0,45	0,44	0,03	0,03	-0,00	0,00	0,41	0,00
Presidencia de la República	0,04	0,72	0,72	0,02	0,02	0,68	0,00	0,70	0,00
<b>Total parcial</b>	<b>30,38</b>	<b>29,39</b>	<b>28,92</b>	<b>23,26</b>	<b>23,15</b>	<b>-0,99</b>	<b>0,47</b>	<b>5,66</b>	<b>0,11</b>
<b>Resto</b>	<b>9,67</b>	<b>9,23</b>	<b>8,51</b>	<b>6,82</b>	<b>6,56</b>	<b>-0,44</b>	<b>0,72</b>	<b>1,69</b>	<b>0,26</b>
<b>Total general</b>	<b>40,05</b>	<b>38,62</b>	<b>37,42</b>	<b>30,07</b>	<b>29,70</b>	<b>-1,43</b>	<b>1,20</b>	<b>7,35</b>	<b>0,37</b>

Fuente: CGR, con información de SIIF.

Ese comportamiento de la ejecución de la inversión ha sido repetitivo año a año, pues el rubro es utilizado para ajuste fiscal, por la discrecionalidad del gobierno nacional sobre esta; pues como se vienen insistiendo en el presente informe, las inflexibilidades presupuestales, y ahora de este rubro, ahondan en la problemática del manejo presupuestal, su verdadera incidencia en el ajuste fiscal y sobre todo en la política de crecimiento económico.

Ello se corrobora por tres casos: *i)* los montos importantes que se apropian para subsidios; *ii)* los montos que van para la creación de infraestructura y formación bruta de capital fijo; *iii)* las partidas presupuestales que se apropian pero que hacen parte de conceptos previos del MHCP o del DNP y que, finalmente, no se ejecutan y suman a los ajustes en la inversión

Respecto al primero (i), en el rubro de inversión se incluye la financiación de buena parte de los subsidios que anualmente se destinan a los sectores más vulnerables, como se explica ampliamente en el capítulo del Gasto Social del presente informe. Entre ellos se encuentran los recursos que ejecutan el ICBF (\$5,73 billones); el SENA (\$3,28 billones), el Ministerio de Minas (\$3,26), entre otros; cuyos principales proyectos están destinados a proveer servicios o cubrir con subsidios los costos de las políticas públicas. Ello se refleja plenamente cuando se analizan los principales programas o proyectos que anualmente se incorporan a los rubros presupuestales de la inversión (Cuadro 2-31).

Cuando se analizan los programas que apropian mayores recursos y tienen una ejecución del 100 por ciento, son los que tienen una destinación a subsidios y que se deben pagar. Por ejemplo, el programa más representativo entre las responsabilidades del ICBF es el de "Asistencia a la primera infancia a nivel nacional" que comprometió recursos por \$3,99 billones y, el programa "Protección -Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia" con recursos por \$0,92 billones. Con estos dos programas se concentra el 86,3% de los recursos comprometidos para inversión del ICBF (Cuadro 2-32).

Inversión por ejecutores 2018  
Cifras en billones de pesos

Unidad ejecutora	Proyectos	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Pérdidas de apropiación	Reservas
ICBF	Asistencia a la primera infancia a nivel nacional.	4,01	3,99	3,93	3,92	0,03	0,06
DPS	Implementación sistema de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - FIP.	2,20	2,19	2,05	2,05	0,01	0,14
Minas	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico.	1,86	1,86	1,82	1,82	-	0,03
SENA	Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico.	1,84	1,81	1,78	1,78	0,03	0,02
MEN	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia.	1,51	1,51	1,51	1,51	0,00	0,00
Mintrabajo	Implantación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de subsistencia.	1,24	1,22	1,18	1,18	0,02	0,04
ICBF	Protección - Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia.	0,94	0,92	0,85	0,85	0,02	0,06
Minas	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector gas combustible domiciliario por red a nivel nacional.	0,77	0,77	0,73	0,73	-	0,03
MEN	Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia - Previo concepto DNP.	0,73	0,73	0,73	0,73	0,00	0,00
Invias	Mejoramiento y mantenimiento de vías para la conectividad regional. Nación.	0,70	0,70	0,61	0,61	0,00	0,09
Presidencia	Apoyo a programas y proyectos en el marco del posconflicto a nivel nacional.	0,69	0,69	-	-	-	0,69
U Víctimas	Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional.	0,61	0,60	0,57	0,57	0,01	0,02
MEN	Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional.	0,54	0,54	0,37	0,37	0,00	0,17
Fonvivienda	Subsidio familiar de vivienda.	0,54	0,54	0,02	0,02	0,01	0,52
Fonvivienda	Subsidio familiar de vivienda para población desplazada región nacional.	0,50	0,50	-	-	-	0,50
Invias	Construcción obras anexas y túnel del segundo centenario departamentos de Tolima y Quindío.	0,46	0,46	0,29	0,29	0,00	0,17
Fonvivienda	Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación.	0,35	0,35	0,29	0,29	0,00	0,05
SENA	Mejoramiento de la formación profesional y de las condiciones técnicas y tecnológicas de los servicios del SENA a nivel nacional.	0,29	0,29	0,22	0,22	0,00	0,07
DAPS	Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP.	0,28	0,27	0,12	0,12	0,01	0,15
ANI	Construcción operación y mantenimiento de la vía Mulato - Loboguerrero, departamento del Valle del Cauca.	0,21	0,21	-	-	-	0,21
<b>Total muestra programas con mayores montos.</b>		<b>20,28</b>	<b>20,14</b>	<b>17,09</b>	<b>17,08</b>	<b>0,14</b>	<b>3,05</b>
<b>Total general</b>		<b>38,62</b>	<b>37,42</b>	<b>30,07</b>	<b>29,70</b>	<b>1,20</b>	<b>7,35</b>
<b>Participación porcentual</b>		<b>53%</b>	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>58%</b>	<b>12%</b>	<b>42%</b>

Fuente: CGR, con información de SIIF.

Otro ejemplo tiene que ver con las funciones del SENA pues con el programa "Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico concentra \$1,81 billones de su presupuesto de inversión.

El Departamento de Prosperidad Social (DPS), con el programa de "Implementación del sistema de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional" – (FIP) con \$2,19 billones, es otro referente de los masivos subsidios que se concentran como inversión.

Ahora bien, cuando se analizan los rubros de inversión de los ministerios, ellos se concentran en subsidios que anualmente el Congreso debe aprobar para que las tarifas de algunos servicios no suban. Así, el Ministerio de Minas reúne los recursos tendientes a financiar los subsidios del sector entre los que se encuentra el programa de "Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico por \$1,86 billones y la "Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector gas combustible domiciliario por red a nivel nacional" por \$ 0,77 billones, entre otros que se detallan en el capítulo 4.

En el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se apropió para el programa "Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia" \$1,51 billones.

En el Ministerio del Trabajo para el programa "Implantación fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia" por \$1,22 billones.

Para el segundo caso (ii) se encuentran las inversiones propias de la Infraestructura que requieren vigencias futuras comprometiéndose el presupuesto de varias vigencias o mediante la utilización de fiducias mercantiles con las cuales se ejecutan los presupuestos sin que las obras se entreguen, como en el caso de la ruta del sol. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Invías), contaron con apropiaciones definitivas por \$1,38 billones y \$2,23 billones, respectivamente. Estos establecimientos públicos tienen algunos proyectos entre los que sobre salen el "Mejoramiento y mantenimiento de Vías Para la Conectividad Regional- Nación" por 70 mil millones y proyecto "Construcción Operación y Mantenimiento de la Vía Mulaló - Loboguerrero, Departamento del Valle del Cauca por \$210 mil millones (Cuadro 2-32).El tercer caso (iii) se ejemplifica con el monto del rubro de inversión del Ministerio de Hacienda (MHCP) que apropia

inicialmente recursos por \$2,04 billones pero ajusta el monto en \$1,47 billones para una apropiación definitiva de \$0,62 billones; en este ministerio sobre sale el proyecto "Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional - distribución previo concepto DNP"; con una elevada apropiación inicial y una pobre ejecución presupuestal pues esta iniciativa de inversión del MHCP registró una apropiación inicial de \$1,52 billones, y de ellos, al cierre de vigencia, la apropiación se redujo a \$100.444 millones, los cuales aparecen registrados como apropiación bloqueada. Los compromisos, obligaciones y pagos aparecen con valor cero.

La razón esencial del comportamiento cuantitativo referido es que este rubro de inversión hace las veces de un proyecto *puente* o *bolsa* en el cual son apropiados al inicio de vigencia recursos que pueden ser demandados por cualquiera de los sectores de la Administración y reasignado por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional. El monto reportado de \$100.444 millones de apropiación bloqueada no correspondió a modificaciones presupuestales sino a la circunstancia de que sobre dichos recursos no fue levantado el previo concepto del DNP como prerequisite para la aprobación de distribuciones presupuestales.

Ahora bien, cuando se analiza el presupuesto según las estrategias del PND, los mayores montos de inversión se destinaron para movilidad social (49,9%) y Competitividad e infraestructura estratégicas (25,6%) mientras que los menores montos asignados correspondieron a Crecimiento verde (3,0%) y Transformación del campo (4,0%) que a su vez presentan bajas ejecuciones (Cuadro 2-33). Es decir, además de que se les asignaron recursos exiguos para los propósitos, no los ejecutaron, afectando el cumplimiento de objetivos y por ende a los beneficiarios de estos recursos.

*Cuadro 2-33*

Distribución y ejecución de la inversión por estrategia del PND 2018  
Porcentajes

<b>Estrategia del PND</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Distribución</b>
Buen Gobierno	67,4	7,5
Competitividad e infraestructura estratégicas	81,0	25,6
Crecimiento verde	26,1	3,0
Movilidad social	85,1	49,9
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	56,3	10,1
Transformación del campo	45,8	4,0
<b>Total</b>	<b>76,5</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** CGR con SIIF y DNP.

Por objetivos del PND, el 37% de ellos presentan ejecuciones por debajo del 60% (Cuadro 2-34).

## Cuadro 2-34

Objetivos del PND con ejecución inferior al 60% 2018  
Porcentajes

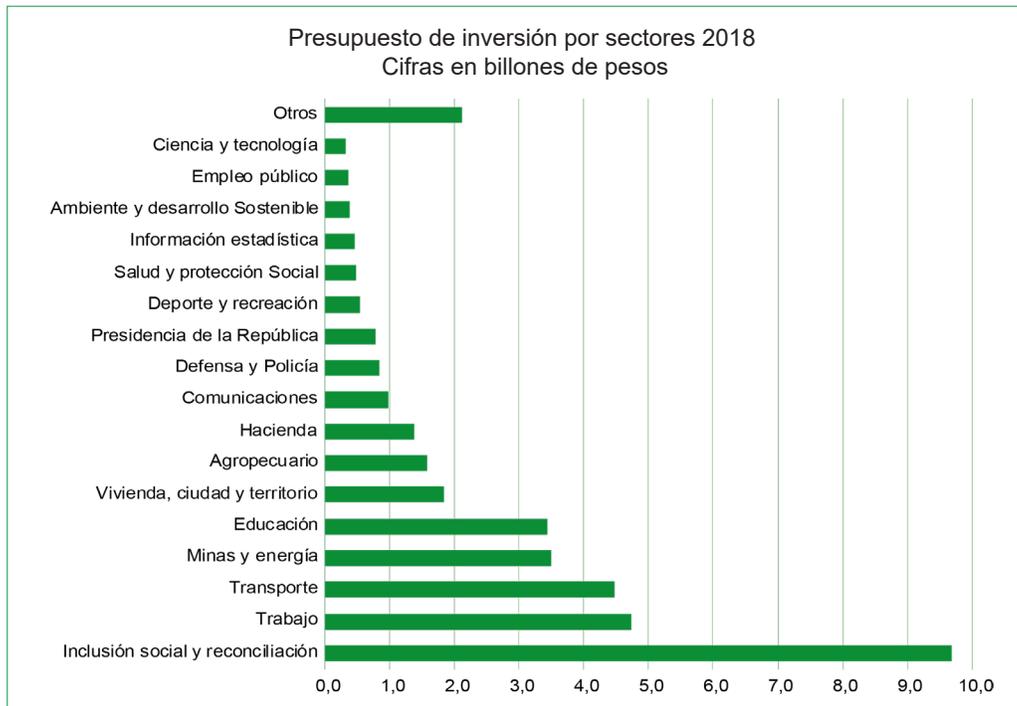
Objetivos del PND	Ejecución	Distribución
Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de Derechos Humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.	5,9	2,0
Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.	6,6	0,5
Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.	9,6	2,1
Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal, coherente, eficaz y con enfoque restaurativo	11,0	0,9
Impulsar la planificación actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad", en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.	18,9	4,8
Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.	33,1	1,0
Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos.	42,6	2,3
Establecer un apoyo oportuno frente a los riegos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.	50,2	0,0
Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	52,7	0,1
Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.	52,9	1,6
Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional.	55,0	0,6
Fortalecer la articulación Nación - territorio.	57,4	0,0

**Fuente:** CGR con SIIF y DNP.

### 2.2.3.1 Análisis de la Inversión por clasificación económica y sectorial

Buena parte de la inversión se concentró en los programas de inserción social y reconciliación con más de \$9,68 billones (Gráfico 2-9). Le sigue en importancia Trabajo con \$4,73 billones; Transporte con \$4,46 billones; Minas y Energía con \$3,48 billones; y Educación \$3,42 billones como los cinco sectores con mayor apropiación para inversión (Gráfico 2-13).

*Gráfico 2-13*



**Fuente:** CGR con datos del SIIF.

Ahora bien, los dos sectores con mayores montos de inversión fueron la inclusión social y reconciliación y trabajo que concentraron los principales programas y proyectos de políticas públicas estatales (Cuadro 2-35).

## Cuadro 2-35

Ejecución de los programas de inversión con mayores recursos 2018  
Miles de millones de pesos

Programas	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de apropiación	Reservas	Cuentas por pagar
Inclusión social y reconciliación	9.800,00	9.679,00	9.038,00	9.018,00	121,00	641,00	20,00
Asistencia primera infancia	4.012,00	3.986,00	3.917,00	3.925,00	27,00	69,00	-8,00
Familias en Acción	2.203,00	2.192,00	2.048,00	2.048,00	12,00	144,00	-
Programas dirigidos a población pobre vulnerable desplazada víctima	1.493,00	1.439,00	1.292,00	1.292,00	55,00	147,00	-
Apoyo a la niñez y la familia	1.154,00	1.135,00	1.070,00	1.065,00	19,00	65,00	5,00
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector inclusión social y reconciliación	386,00	381,00	357,00	348,00	6,00	24,00	9,00
Obras para la prosperidad	275,00	270,00	117,00	117,00	7,00	153,00	-
Red de seguridad alimentaria	214,00	213,00	199,00	195,00	2,00	14,00	4,00
Atención asistencia y reparación integral a las víctimas	64,00	64,00	28,00	28,00	2,00	36,00	-
Trabajo	4.819,00	4.732,00	4.437,00	4.417,00	88,00	295,00	20,00
Formación para el trabajo	2.104,00	2.060,00	2.012,00	2.011,00	46,00	48,00	1,00
Protección Social	1.503,00	1.477,00	1.421,00	1.402,00	27,00	56,00	19,00
Fomento y fortalecimiento del empleo	915,00	901,00	742,00	741,00	15,00	159,00	1,00
fortalecimiento de la gestión y dirección del sector trabajo	122,00	120,00	110,00	110,00	3,00	10,00	-
Apoyo al emprendimiento laboral	133,00	133,00	116,00	117,00	-	17,00	-1,00
Resto de programas	43,00	42,00	36,00	36,00	2,00	6,00	-
<b>Total</b>	<b>14.619,00</b>	<b>14.411,00</b>	<b>13.475,00</b>	<b>3.435,00</b>	<b>209,00</b>	<b>936,00</b>	<b>40,00</b>

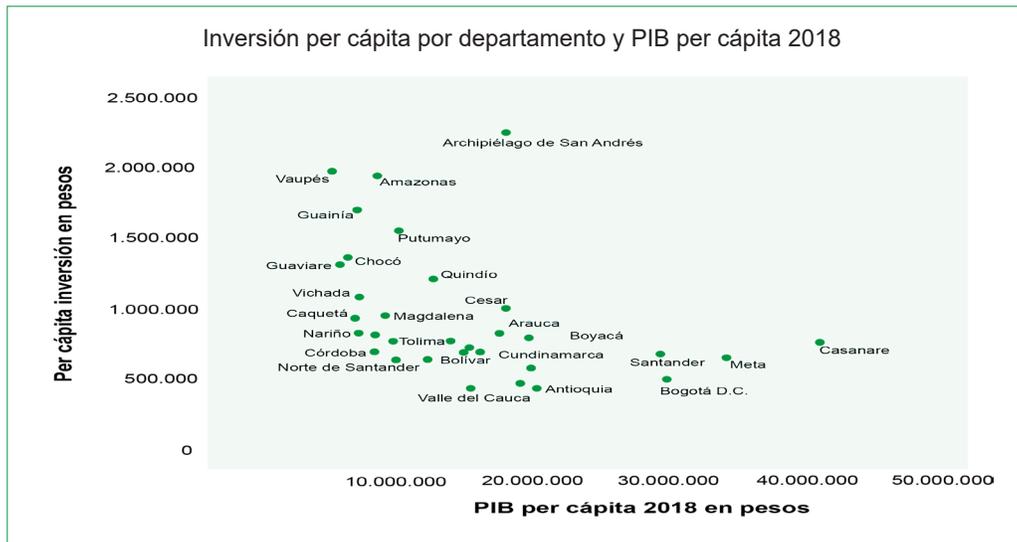
Fuente: CGR con SIIF Nación II.

## 2.2.3.2 Presupuesto regional

La Distribución regional del PGN, también tiene varias connotaciones que son importantes de resaltar: i) La concentración por montos de la inversión en las regiones con mayor PIB y mayor población ii) Las escasas partidas destinadas a las regiones más vulnerables aunque en términos per cápita concentran altos indicadores de presupuesto iii) La dependencia de los subsidios y del SGP en la mayoría de los casos como una forma de subsistencia de la regiones que unida a la poca inversión física ahonda la problemática social en las regiones.

La mayor asignación per cápita la presentaron: San Andrés (\$2.244.413), Vaupés (\$1.968.788) y Amazonas (\$1.939.348) con asignación per cápita muy superior al per cápita nacional (\$774.581), pero, presentó bajas ejecuciones 79%, 67,5% y 56,7% respectivamente. El departamento con menor ejecución fue Putumayo (44,7%) y el de más alta Santander (88,7%) (Gráfico 2-14)

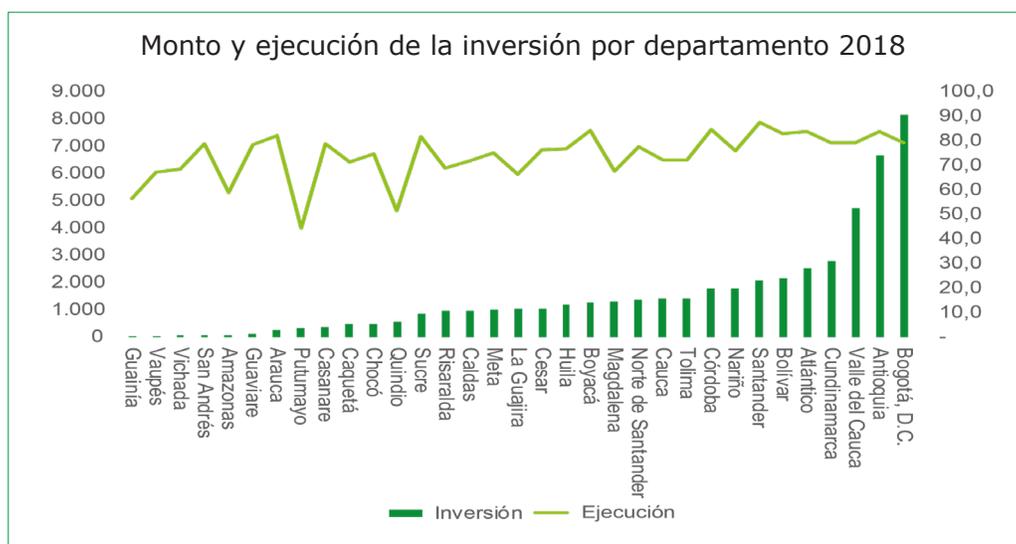
*Gráfico 2-14*



**Fuente:** CGR, SIIF, DNP y DANE 2018.

Por departamentos y Bogotá, quien recibe mayores recursos es la capital con \$8.181 miles de millones, seguido por el Departamento de Antioquia con \$6.691 miles de millones y el Departamento del Valle \$4.756 miles de millones. En contraste los departamentos que reciben menos recursos son los que conformaban los antiguos territorios nacionales (Gráfico 2-15)

Gráfico 2-15



Fuente: CGR, DCEF con SIIF, DNP.

## 2.3 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2018

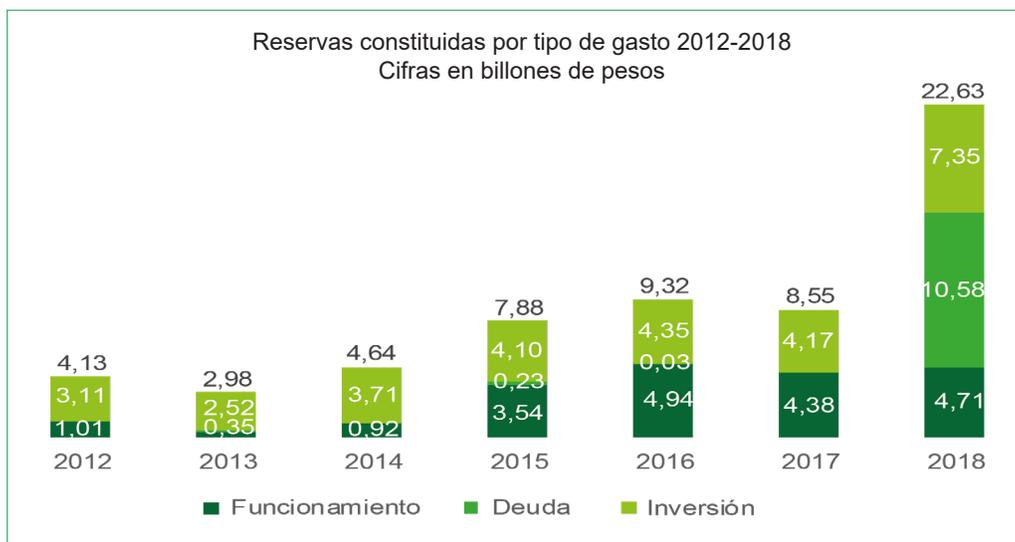
Con base en los registros realizados por las Entidades en el aplicativo SIIF, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2018 fue \$23,38 billones, de estos \$22,63 billones 96,8% correspondió a reservas presupuestales y \$0,75 billones a cuentas por pagar.

### 2.3.1 Constitución y refrendación de las reservas presupuestales

En cumplimiento del artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría realiza la refrendación de las Reservas Presupuestales constituidas al cierre de la vigencia.

Al cierre de 2018, se constituyeron \$22,63 billones en reservas presupuestales: en servicio de la deuda \$10,58 billones (47,7%); inversión \$7,35 billones (32,5%) y funcionamiento \$4,71 billones (19,8%) (Gráfico 2-16). Con respecto al año anterior las reservas presupuestales se incrementaron en 164%, particularmente la del servicio de la deuda en 52.850%.

Gráfico 2-16



**Fuente:** CGR, con SIIF Nación II.

Si bien el SIIF Nación II es el sistema oficial para el registro de la ejecución presupuestal por parte de las entidades y es usado por la CGR para los diferentes informes de Ley, desde 2016 el MHCP indujo a las entidades a realizar los registros de la constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar sin cumplir con lo normado en el EOP, de tal manera que se han desnaturalizado estos conceptos y se ha desvirtuado la ejecución presupuestal, así:

i) En la vigencia 2016, se bloqueó la opción de obligar en el aplicativo SIIF en el período de transición y se habilitó dos días antes de su vencimiento, sin embargo, no todas las entidades alcanzaron a dejar constituidas sus cuentas por pagar y quedaron como reserva; ii). En la vigencia 2017 se les puso a las entidades un cupo que no podían sobrepasar para que priorizaran las cuentas por pagar a constituir en el SIIF, y; iii). Para 2018 la restricción se elevó a Ley de presupuesto (Ley 1940 de 2018), así, pese a que las entidades hubiesen recibido los bienes y servicios, no se les permitió que las registraran como cuentas por pagar, ya que sujetó su registro a la condición de que tuvieran PAC aprobado. Lo anterior se vio reflejado en un aumento de la reserva con montos que eran cuentas por pagar y la reducción de estas a un mínimo histórico.

Adicionalmente para 2018 en la Ley de presupuesto 1940 de 2019, se autorizó que con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2018 se podrían atender compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2019 y con base en ello se constituyó una reserva presupuestal por \$ 10,58 billones para el pago del servicio de la deuda del año 2019, contraviniendo el principio de Anualidad consagrado en el EOP.

Dadas las mencionadas situaciones y pese a que la CGR en los anteriores informes de ley ha llamado la atención sobre estos hechos y que la Corte Constitucional (Sentencia C - 490/94), reafirmó que la función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el computo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto, insta al MHCP y al Congreso de la República a dar cabal cumplimiento de lo consagrado en el EOP.

Para identificar la realidad de los hechos económicos de la contabilidad del PGN, la CGR solicitó a todas las entidades certificar la realidad de estos hechos. De las 108 entidades que reportaron la información más la reserva presupuestal del servicio de la deuda para 2019, se puede observar que mientras por SIIF siguiendo la Ley 1940 de 2018, las reservas y las cuentas por pagar, ascendieron a \$18,43 billones y \$0,47 billones, según las entidades de acuerdo con lo establecido en el EOP fueron de \$4,94 billones y \$3,36 billones respectivamente (Cuadro 2-36).

*Cuadro 2-36*

Rezago constituido por 108 entidades de acuerdo con el registro en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP

Reporte SIIF Nación II		Hechos económicos	
Reserva	Cuenta por pagar	Reserva real	Cuenta por pagar
18,43	0,47	4,94	3,36

**Fuente:** Información entregada por 108 de las 193 unidades ejecutoras del PGN y SIF Nación II

Se concluye que en la vigencia 2018 se presentó una sobrestimación de la reserva presupuestal constituida por \$13,49 billones y una subestimación de las cuentas por pagar por \$2,90 billones.

También es evidente como se afectó la ejecución de la vigencia actual de estas entidades y del servicio de la deuda, mientras la ejecución de la vigencia 2018 por compromiso según registro SIIF fue mayor a la realidad, por obligaciones fue menor. Se presentó una sobrestimación de los compromisos por \$10,58 billones y una subestimación de las obligaciones por \$2,90 billones (Cuadro 2-37).

*Cuadro 2-37*

Ejecución de las 108 entidades y del servicio de la deuda de acuerdo con el registro en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP  
Cifras en billones de pesos

Fuente información	Apropiación						Ejecución			
	Inicial	Def.	Comp.	Oblig.	Pagos	Reserva	Cuentas por pagar	Total rezago	Comp.	Oblig.
SIIF Nación II	131,97	130,49	127,10	108,67	108,20	18,43	0,47	18,90	97,4%	83,3%
Entidades - Hechos económicos reales	131,97	130,49	116,52	111,57	108,20	4,94	3,36	8,30	89,3%	85,5%
Diferencias	-	-	- 10,58	2,90	-	-13,49	2,90	-10,59	8,1%	-2,2%

**Fuente:** Información entregada por 108 de las 193 unidades ejecutoras del PGN y SIIF Nación II.

Como se explicó anteriormente, se dieron dos situaciones en la constitución de las reservas:

a) Constitución de reservas presupuestales en servicio de la deuda 2018 por \$10,58 billones para cubrir pagos de la vigencia 2019:

Un análisis gráfico de las reservas constituidas en dos décadas muestra visualmente la singular operación que el Gobierno Nacional realizó en 2018 con un gran crecimiento en la constitución de reservas para el servicio de la deuda frente a las registradas en el resto del período (Gráfico 2-17).

**Gráfico 2-17**

**Fuente:** Elaboró CGR con base en SIIF Nación.

La situación se originó en el transcurso del trámite del PGN 2019 cuando se dio el cambio en el poder ejecutivo, la nueva administración decidió modificar el proyecto del PGN 2019 (comunicación de MHCP 25/09/2018) argumentando que se encontraban desfinanciados importantes programas sociales, reduciendo las apropiaciones del servicio de la deuda en \$14 billones (de \$66,43 billones a \$52,43 billones) para incluir nuevas apropiaciones \$4 billones para funcionamiento y \$10 billones para inversión. Así el Congreso aprobó finalmente el PGN 2019 por \$ 258,9 billones (Ley 1940 de 2018), de los cuales \$51,93 billones se destinarían al servicio de la deuda y mediante el Artículo 28 dio la autorización para que con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2018 se atendieran compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2019:

*"Cuando exista apropiación presupuestal en el servicio de la deuda pública podrán efectuarse anticipos en el pago de operaciones de crédito público. Igualmente podrán atenderse con cargo a la vigencia en curso las obligaciones del servicio de la deuda pública correspondiente al mes de enero de 2020. Así mismo, con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2018 se podrán atender compromisos u obligaciones correspondiente a la vigencia fiscal 2019". (resaltado nuestro)*

Es así como, al cierre de la vigencia, el GNC comprometió casi la totalidad de la apropiación vigente de servicio de la deuda el 28 de diciembre y creó unas reservas presupuestales de \$10,58 billones y cuentas por pagar por \$15.002 millones. La creación de estas reservas le permitía al Gobierno tener una autorización adicional de gasto para la vigencia 2019<sup>41</sup> autorizada por el artículo citado.

Los factores que se han descrito a lo largo de este informe (operaciones de canje, diferencias en las variables económicas estimadas y observadas) permitieron que la apropiación vigente por servicio de la deuda de 2018 fuese superior a los pagos realizados. No obstante, la CGR vuelve a enfatizar que la diferencia no se generó en amortizaciones ni intereses pendientes de pago en la vigencia 2018.

De acuerdo con los registros del pago de la deuda pública remitidos mensualmente por el MHCP y los reportes del Banco de la República a la CGR, con la apropiación presupuestal de la vigencia 2018 se cubrieron las obligaciones en su totalidad sin quedar compromisos pendientes por pagar, siendo el registro en SIIF una situación no prevista en el EOP (Decreto 111 de 1995), pero reglado en la Ley de presupuesto de 2019 (artículo 28), situación que resultó sui generis, frente al manejo dado en vigencias anteriores.

En conclusión, con el artículo 28 de la Ley 1940 de 2018 se aprobó asumir compromisos del 2019 con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cerraba (2018). Esta autorización constituía una violación del Principio de Anualidad del EOP que establece:

*"Anualidad. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción"*

A través de este principio se busca asegurar que todo el presupuesto en su conjunto deba referirse a un periodo temporal determinado, después del cual ya no estará más vigente. Así se entiende en lo establecido en el Artículo 89 del Decreto 111 de 1996 respecto a las apropiaciones presupuestales:

---

**41.** Enero de 2019 se habían comprometido los \$10,6 billones y obligado \$1.230 millones y ningún pago. Sin embargo, con dos operaciones en marzo y abril el gobierno nacional pagó el servicio de la deuda por cerca de los \$10 billones de las reservas constituidas en 2018.

*"Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios".*

Debe tenerse en cuenta que la constitución de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar no se constituyen como una excepción al principio de anualidad, tan solo son un mecanismo creado por la ley para honrar los compromisos y obligaciones a cargo del Estado que no se cancelaron al cierre de la vigencia fiscal y por situaciones no previstas que no es el caso del servicio de la deuda. Es requisito indispensable que los gastos a los cuales corresponden las reservas y las cuentas por pagar desarrollen el objeto de la apropiación y por tanto se hagan con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos y no a presupuestos futuros. En este caso la única forma que un compromiso le diera origen a una reserva es si se tratara de un rubro de servicio de la deuda del 2018, no del 2019, porque la ley que dio origen a toda la cadena presupuestal de estas partidas se refería a la vigencia 2018.

b) Constitución de cuentas por pagar únicamente cuando contaran con PAC, pese a haberse recibido el bien o servicio.

Las entidades ejecutoras del presupuesto constituyeron reservas presupuestales con hechos presupuestales de recibo de bienes y servicios y anticipos pactados cuando debieron registrarse como cuentas por pagar, generando una sobrestimación en las reservas presupuestales y una subestimación de las cuentas por pagar por \$2,91 billones, el mismo efecto se tiene en el total del presupuesto ejecutado por compromisos y por obligaciones, este último, tiene incidencia en el cálculo del déficit fiscal.

Este hecho se originó por lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1940:

*"A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019...".*

Es decir, las entidades se vieron inducidas a desconocer el principio presupuestal de anualidad consagrado en el EOP, de tal forma que no se revelara la realidad presupuestal al reconocer como reserva lo que técnicamente debe ser registrado como cuentas por pagar. Además, las entidades debieron asumir costos administrativos dado que debieron surtir un proceso para diferenciar "las reservas según la Ley y las reservas reales". Ello tiene sentido, puesto que unas son las presupuestales y otro el proceso para que en la contabilidad financiera se registren las cuentas por pagar reales.

Este hecho se evidenció como se mostró anteriormente con la certificación entregada por las entidades a la CGR sobre datos registrados en el SIIF versus el hecho económico real, lo cual no se pudo establecer en el proceso auditor porque este se realiza comparando lo normado por Ley. Dado el carácter de aprobación en la Ley de presupuesto, en el proceso auditor realizado en las entidades ejecutoras del presupuesto se refrendaron las reservas que realmente eran cuentas por pagar, en cuyos informes de auditoría se dejó un párrafo de énfasis que hace la salvedad de la contradicción normativa.

Producto de las auditorías financieras que se llevaron a cabo en el primer semestre de 2019 y teniendo en cuenta la restricción que tuvieron por lo dictado en la Ley, de sesenta entidades que constituyeron reserva por \$20,52 billones, se auditó el 87,5% y de esta muestra no se

refrendaron \$0,86 billones. Los principales motivos de no refrendación de estas, entre otros fueron: Falta de planeación de hechos que son claramente previsibles; ausencia de soportes que justificaran la constitución; no existencia de situaciones excepcionales que justificaran la constitución y no utilización de las vigencias futuras, opción válida cuando se conoce que los proyectos requieren de su ejecución en diferentes vigencias.

### 2.3.2 Cuentas por pagar constituidas en 2018

Las cuentas por pagar en 2018 ascendieron a \$0,75 billones, cuando en 2017 alcanzaron los \$9,52 billones, la razón de esta disminución, como se explicó anteriormente, fue la restricción dada en la normativa, de tener PAC para poder constituirse.

Ahora bien, utilizando de nuevo el mismo análisis gráfico para las cuentas por pagar en 2018, se registra un comportamiento contrario al de las reservas. La restricción impuesta en el PAC por parte del MHCP arrojó que las cuentas por pagar constituidas para el presupuesto de 2018 fueron ínfimas frente a las registrada en las últimas dos décadas (Gráfico 2-18). Este factor fue fundamental en la determinación del déficit fiscal por efecto diferencial entre las cuentas por pagar constituidas entre dos vigencias (la denominada deuda flotante), que hace menor el déficit como se discute en el informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2018.

*Gráfico 2-18*



**Fuente:** Elaboró CGR sobre cifras del Ministerio de Hacienda

## 2.4 Resultado presupuestal

La determinación del resultado presupuestal como lo exige 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, se presenta a continuación; es importante señalar que estas leyes determinan explícitamente que la CGR debe presentar diferentes tipos de déficits: presupuestal, fiscal, tesorería y de operaciones efectiva, pero que son la respuesta de unos mismos hechos económicos.

El balance presupuestal se establece desde el balance de fuentes (ingresos) y usos (gastos), teniendo en cuenta que se parte del equilibrio en la programación del presupuesto toda vez que la norma constitucional y legal establece que si existe algún desequilibrio en la presentación del presupuesto al Congreso, el Gobierno Nacional deberá buscar las fuentes o promover leyes que proporcionen ingresos adicionales para equilibrar el presupuesto o definitivamente realizar un ajuste fiscal mediante la reducción del gasto.

En la ejecución del presupuesto es factible que el recaudo en las rentas no sea el esperado por diferentes motivos (ciclo económico, crisis financieras, etc.), lo cual llevaría a un ajuste en el presupuesto de gasto. Pero el gobierno tiene la opción de cubrir esos faltantes con la tesorería mediante operaciones que no se reflejan presupuestalmente en los ingresos pero que cubren parte de la cadena presupuestal, y, a la vez, aplicar una excepción al principio de anualidad que son la constitución de las reservas presupuestales (compromisos menos obligaciones).

La ejecución del presupuesto en el momento de compromisos refleja la totalidad de los contratos que deberá cubrir el Estado con las fuentes disponibles. Allí al comparar las fuentes a los usos registran un desequilibrio que muestra los recursos que deberán estar disponibles con fuentes de tesorería (manejo de operaciones de corto plazo como pagarés, TCO, entre otros) para cubrir los compromisos que no se lograron financiar con el largo plazo; nótese que si se hace con el momento presupuestal de obligaciones, posiblemente se origina un equilibrio de fuentes y usos; mientras que si se hace en el momento de pagos las fuentes serán mayores que los usos (superávit).

Para la vigencia fiscal de 2018 tomando las cifras presupuestales como las arroja el SIIF, la situación anteriormente descrita tiene una connotación adicional, toda vez que, al no constituirse plenamente las cuentas por pagar, las reservas se acrecentaron en cerca de \$10 billones.

Para la vigencia 2018 al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto (\$219,92 billones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN (\$227,00 billones), contenidos en el presente informe, se observa un déficit presupuestal de \$7,08 billones, lo que representó una disminución frente al dato arrojado en 2017 de \$3,98 billones. Este déficit muestra que existen gastos comprometidos durante la vigencia que no contarían con recaudo que respalde su pago, cuando se haga exigible salvo por operaciones de tesorería (Cuadro 2-38)

Cuadro 2-38

Resultado presupuestal por compromisos  
Cifras en billones y porcentajes del PIB

Descripción	2014	2015	2016	2017	2018	Diferencia 2018-2017		%PIB		
						Vr Ab.	%	2017	2018	2018 - 2017
<b>Ingresos del Presupuesto Nacional</b>	<b>183,46</b>	<b>190,11</b>	<b>197,28</b>	<b>215,19</b>	<b>219,92</b>	<b>4,73</b>	<b>2,2</b>	<b>23,4</b>	<b>22,5</b>	<b>0,9</b>
<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>96,01</b>	<b>97,41</b>	<b>103,12</b>	<b>126,51</b>	<b>132,10</b>	<b>5,59</b>	<b>4,4</b>	<b>13,7</b>	<b>13,5</b>	<b>0,2</b>
Ingresos tributarios	95,77	97,12	102,85	121,96	131,78	9,82	8,0	13,3	13,5	-0,2
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,27	4,55	0,33	-4,22	-92,9	0,5	0,0	0,5
<b>Recursos de capital de la Nación</b>	<b>53,50</b>	<b>55,77</b>	<b>54,51</b>	<b>56,39</b>	<b>59,07</b>	<b>2,67</b>	<b>4,7</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>0,1</b>
Enajenación de activos	0,04	0,02	0,01	0,01	0,07	0,06	628	0	0	-0
Recursos del crédito externo	11,15	18,65	14,43	15,10	12,41	-2,69	-17,8	1,6	1,3	0,4
Recursos del crédito interno	30,08	30,38	36,61	37,32	38,97	1,65	4,4	4,1	4,0	0,1
Excedentes financieros entidades descentralizadas	11,13	5,74	1,54	2,46	5,56	3,10	125,9	0,3	0,6	-0,3
Rendimientos financieros	0,35	0,30	0,49	0,44	0,50	0,06	13,9	0,0	0,1	0,0
Otros recursos de capital	0,21	0,10	0,13	0,18	0,36	0,18	98,6	0,0	0,0	0,0
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,43	0,47	0,89	0,57	0,62	0,05	8,2	0,1	0,1	0,0
Recuperación de cartera	0,15	0,14	0,41	0,30	0,57	0,26	87,1	0,0	0,1	0,0
<b>Otros ingresos y rentas parafiscales</b>	<b>1,99</b>	<b>1,42</b>	<b>1,73</b>	<b>1,75</b>	<b>1,99</b>	<b>0,24</b>	<b>13,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
<b>Fondos especiales</b>	<b>19,23</b>	<b>22,00</b>	<b>23,13</b>	<b>14,47</b>	<b>11,24</b>	<b>-3,23</b>	<b>-22,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>
<b>I- Ingresos de los establecimientos públicos</b>	<b>12,72</b>	<b>13,51</b>	<b>14,79</b>	<b>16,07</b>	<b>15,52</b>	<b>-0,55</b>	<b>-3,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>0,2</b>
A- Ingresos corrientes	7,37	7,83	8,29	8,45	9,41	0,97	11,4	0,9	1,0	0,0
B- Recursos de capital	2,61	2,77	3,38	4,28	2,49	-1,79	-41,8	0,5	0,3	0,2
C- Contribuciones parafiscales	2,74	2,91	3,12	3,34	3,62	0,27	8,2	0,4	0,4	0,0
<b>Gastos</b>										
<b>I. Funcionamiento</b>	<b>114,62</b>	<b>112,04</b>	<b>121,30</b>	<b>137,69</b>	<b>142,60</b>	<b>4,91</b>	<b>3,6</b>	<b>15,0</b>	<b>14,6</b>	<b>0,4</b>
Gastos de personal	18,20	23,62	25,68	27,70	30,60	2,90	10,5	3,0	3,1	-0,1
Gastos generales	9,25	9,04	7,83	7,89	8,50	0,61	7,7	0,9	0,9	0,0
Transferencias	87,16	79,38	86,18	99,74	101,95	2,21	2,2	10,8	10,4	0,4
Operación comercial			1,61	2,36	1,55	-0,81	-34,3	0,3	0,2	0,1
<b>II. Servicio de la deuda</b>	<b>39,99</b>	<b>46,32</b>	<b>39,67</b>	<b>48,92</b>	<b>46,97</b>	<b>-1,95</b>	<b>-4,0</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>	<b>0,5</b>
Amortización deuda externa	4,84	6,00	3,42	7,66	3,07	-4,59	-59,9	0,8	0,3	0,5
Intereses deuda externa	4,00	5,01	5,88	6,32	8,09	1,78	28,1	0,7	0,8	-0,1
Amortización deuda interna	17,33	20,38	13,86	17,06	15,63	-1,44	-8,4	1,9	1,6	0,3
Intereses deuda interna	13,81	14,93	16,51	17,88	20,18	2,30	12,9	1,9	2,1	-0,1
<b>III. Inversión</b>	<b>33,49</b>	<b>44,60</b>	<b>39,93</b>	<b>39,64</b>	<b>37,42</b>	<b>-2,21</b>	<b>-5,6</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>0,5</b>
<b>Total gasto PGN (I + II + III)</b>	<b>188,10</b>	<b>202,96</b>	<b>200,90</b>	<b>226,25</b>	<b>227,00</b>	<b>0,75</b>	<b>0,3</b>	<b>24,6</b>	<b>23,2</b>	<b>1,4</b>
<b>Déficit</b>	<b>-4,64</b>	<b>-12,85</b>	<b>-3,62</b>	<b>-11,06</b>	<b>-7,08</b>	<b>3,98</b>	<b>-36,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>

Fuente: Elaboró CGR sobre cifras del Ministerio de Hacienda

En términos del PIB, el déficit presupuestal del PGN en 2018 alcanzó -0,7%, con 0,5 puntos porcentuales por debajo del registrado en 2017. Esta variación se originó principalmente en un efecto del crecimiento económico, toda vez que los ingresos aumentaron en cerca de \$4,73 billones, mientras que los gastos en la vigencia solo crecieron \$0,75 billones, especialmente en las transferencias y el servicio de la deuda, más que los ingresos entre las dos vigencias (Cuadro 2-41). El incremento continuado del déficit y la acumulación de deuda son resultantes de las inflexibilidades del gasto y la caída del ingreso público. El balance presupuestal como proporción del PIB, el cual registra una mejoría desde 2016 al pasar del -1,6% del PIB al 0,7% en 2018 (Gráfico 2-19).

Gráfico 2-19



**Fuente:** Ministerio de Hacienda, Cálculo CGR.

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

## 2.5 Vigencias futuras

Vigencias Futuras son autorizaciones que hace el Confis para facultar a los Órganos ejecutores del PGN para que puedan asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes a la de su autorización, previo cumplimiento de los requisitos para cada modalidad.

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".

Posteriormente la Ley 1508 de 2012, reguló las Asociaciones Público-Privadas (APP) que:

*"son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio." y determinó para los proyectos de inversión nacional 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".*

Para la Vigencia 2018 las vigencias futuras autorizadas (ordinarias y excepcionales) alcanzaron un monto de \$22,12 billones (3,5% del PIB): ordinarias \$18,05 billones y excepcionales \$4,07 billones, de las últimas incluyen para APP \$1,02 billones (Cuadro 2-39).

Cuadro 2-39

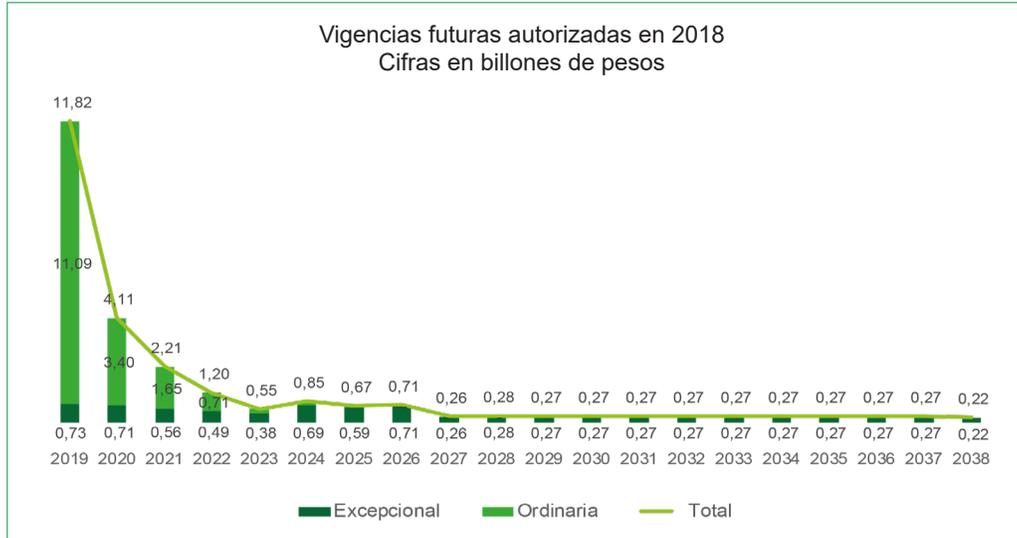
Vigencias futuras - Año futuro 2018  
Cifras en billones de pesos

Vigencias futuras	Sector	Autorizado	Comprometido	Participación comprometido %
<b>APP</b>	<b>Transporte</b>	<b>1,02</b>	<b>0,96</b>	<b>5,18</b>
<b>Subtotal APP</b>		<b>1,02</b>	<b>0,96</b>	<b>5,18</b>
Excepcional	Transporte	1,83	1,07	5,79
	Educación	0,44	0,44	2,40
	Inclusión Social y Reconciliación	0,42	0,37	1,99
	Hacienda	0,16	0,08	0,46
	Deporte y Recreación	0,11	0,11	0,59
	Vivienda, Ciudad y Territorio	0,09	0,09	0,48
	Comunicaciones	0,00	0,00	0,00
	Salud y Protección Social	0,00	0,00	0,00
<b>Subtotal excepcional</b>		<b>3,05</b>	<b>2,17</b>	<b>11,70</b>
Ordinaria	Inclusión social y reconciliación	4,30	3,95	21,33
	Defensa y Policía	2,34	1,99	10,74
	Vivienda, ciudad y territorio	1,92	1,62	8,73
	Hacienda	1,76	1,53	8,25
	Transporte	1,39	1,18	6,35
	Trabajo	0,69	0,37	2,01
	Educación	0,60	0,57	3,07
	Justicia y del Derecho	0,55	0,30	1,60
	Otros	4,51	3,90	21,03
	<b>Subtotal ordinaria</b>		<b>18,05</b>	<b>15,40</b>
<b>Total vigencias futuras</b>		<b>22,12</b>	<b>18,53</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, sobre información SIIF.

Las autorizaciones en la vigencia de 2018 cubren un periodo entre los años 2019 y 2038. De esta cabe resaltar que las vigencias del tipo ordinarias concentran el mayor monto aprobado, pero registran el menor lapso para su utilización que va entre 2019 y 2023; mientras que las excepcionales cubren el periodo completo (Gráfico 2-20).

Gráfico 2- 20



Fuente: CGR sobre información del SIIF Nación II.

El 31,8% de los compromisos corresponde a vigencias excepcionales (2019 – 2038), 68,2% a vigencias ordinarias (2019 – 2025). Estas últimas se concentran entre 2019 y 2020; mientras que las vigencias excepcionales son a más largo plazo.

Las vigencias futuras excepcionales se concentran en los sectores de Hacienda y Transporte. en el primer caso corresponde esencialmente a la financiación de la construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá (\$4,02 billones) entre las vigencias 2020 a 2038 y Apoyo al Plan todos somos pazifico por \$1,61 billones; en el segundo caso, principalmente hace referencia mantenimiento rutinario de las vías y el proyecto de construcción del "Túnel del Segundo Centenario" (\$1,15 billones) para el periodo 2019-2022 y el apoyo estatal al plan vial ruta del Sol Sector 2 (\$259.5 miles de millones) con periodo 2019-2038, (Cuadro 2-40).

## Cuadro 2-40

Vigencias futuras excepcionales por proyectos 2018  
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad / Proyecto	2019	2020	2021	2022	2023-2038	Total general
<b>Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)</b>	-	<b>25,95</b>	<b>25,95</b>	<b>25,95</b>	<b>181,65</b>	<b>259,50</b>
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión Ruta del Sol Sector 2 Nacional	-	25,95	25,95	25,95	181,65	259,50
<b>Instituto Nacional de Vías (Invías)</b>	<b>462,90</b>	<b>379,65</b>	<b>191,99</b>	<b>119,17</b>	-	<b>1.153,71</b>
Conservación de vías a través de mantenimiento rutinario y administración vial.	170,90	181,14	191,99	119,17	-	663,21
Construcción obras anexas y túnel del Segundo Centenario en los departamentos de Tolima y Quindío.	292,00	198,51	-	-	-	490,51
<b>Ministerio de Defensa Nacional - Armada</b>	<b>33,30</b>	<b>11,19</b>	<b>22,35</b>	<b>44,52</b>	-	<b>111,37</b>
Actualización de las capacidades ofensivas, de vigilancia y sistemas electrónicos para las unidades de la Armada Nacional	22,80	0,69	22,35	44,52	-	90,37
Fortalecimiento de los medios navales para la protección de la soberanía nacional	10,50	10,50	-	-	-	21,00
<b>Ministerio de Defensa Nacional - Ejército</b>	<b>16,39</b>	<b>5,60</b>	<b>11,15</b>	<b>22,03</b>	-	<b>55,17</b>
Adquisición de sistemas de armas principales vehículos blindados del Ejército a nivel nacional.	16,39	5,60	11,15	22,03	-	55,17
<b>Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea</b>	<b>78,03</b>	<b>129,32</b>	<b>128,71</b>	<b>60,52</b>	-	<b>396,58</b>
Fortalecimiento de las capacidades de fuegos aéreos para la seguridad y defensa a nivel nacional	78,03	129,32	128,71	60,52	-	396,58
<b>Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general</b>	<b>120,16</b>	<b>115,50</b>	<b>114,35</b>	<b>50,00</b>	-	<b>400,00</b>
Construcción de la nueva sede para el sector seguridad y defensa. Primera fase fuerzas militares y Ministerio de Defensa Nacional - Previo Concepto DNP	104,93	49,22	-	-	-	154,15
Traslado de las tecnologías de la información y comunicaciones de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa. Primera fase fortaleza nacional	15,22	66,28	114,35	50,00	-	245,85
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general</b>	<b>9,83</b>	<b>33,99</b>	<b>57,24</b>	<b>158,93</b>	<b>5.372,95</b>	<b>5.632,94</b>
Apoyo Plan Todos Somos Pazcífico en el Litoral Pacífico Nacional	9,83	22,58	36,93	46,18	1.497,81	1.613,33
Construcción Tramo 1 de la primera línea de metro de Bogotá para mejorar las condiciones de movilidad de sus habitantes. Bogotá.	-	11,41	20,31	112,75	3.875,14	4.019,61
Policía Nacional - Gestión general	11,26	9,05	8,28	8,28	-	36,88
Mejoramiento de la movilidad estratégica, orientada al servicio de Policía en el territorio nacional.	11,26	9,05	8,28	8,28	-	36,88
<b>Total general</b>	<b>731,86</b>	<b>710,26</b>	<b>560,04</b>	<b>489,40</b>	<b>5.554,59</b>	<b>8.046,15</b>

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

Las entidades que registraron las mayores autorizaciones de vigencias futuras ordinarias fueron: ICBF (\$2,11 billones), Fonvivienda (\$1,09 billones); Ministerio de Educación Nacional (\$1,08 billones), Ejército (\$1,04 billones), Fuerza Aérea (\$1,03 billones) e Invías (\$941.942 millones) (Cuadro 2-41).

**Cuadro 2-41**

Vigencias futuras ordinarias por proyectos 2018  
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	2019	2020	2021	2023-2025	Autorizado	Comprometido	FC/FA
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.059.686	25.979	14.972	8.996	2.109.633	1.948.238	92,3%
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	189.394	315.927	259.109	321.534	1.085.964	1.084.569	99,9%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	1.063.299	18.840	-	-	1.082.139	1.038.962	96,0%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	836.566	79.790	83.546	48.596	1.048.498	567.702	54,1%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	398.080	313.413	235.041	80.378	1.026.912	779.148	75,9%
Instituto Nacional de Vías (Invías)	682.317	157.464	54.279	47.880	941.942	824.744	87,6%
Policía Nacional - Salud	405.339	206.328	210.873	-	822.540	794.851	96,6%
Hospital Militar	250.090	219.764	212.690	130.015	812.560	617.420	76,0%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	311.516	230.001	119.077	59.430	720.024	591.788	82,2%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	658.237	6.165	-	-	664.403	613.744	92,4%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	324.068	271.277	-	-	595.345	501.664	84,3%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	125.100	90.879	84.740	257.698	558.418	552.137	98,9%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	309.003	158.642	6.717	4.240	478.601	156.503	32,7%
Unidad Nacional de Protección (UNP)	236.471	226.786	-	-	463.257	417.368	90,1%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	125.988	80.736	79.204	47.971	333.899	180.359	54,0%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	148.168	137.146	30.250	17.896	333.459	289.958	87,0%
Fondo Adaptación	1.769	300.000	-	-	301.769	300.283	99,5%
Policía Nacional - Gestión general	292.552	-	-	-	292.552	285.555	97,6%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	280.898	4.167	3.023	1.869	289.957	256.195	88,4%
<b>Resto de entidades</b>	<b>2.386.666</b>	<b>560.804</b>	<b>261.363</b>	<b>82.694</b>	<b>3.291.527</b>	<b>2.505.581</b>	<b>76,1%</b>
<b>Total general</b>	<b>11.085.207</b>	<b>3.404.110</b>	<b>1.654.884</b>	<b>1.109.197</b>	<b>17.253.399</b>	<b>14.306.767</b>	<b>82,9%</b>

**Fuente:** CGR con SIIF Nación II.

Las vigencias ordinarias se concentran en 2019 con \$11,08 billones; de las cuales en el ICBF tiene \$2,06 billones distribuidos en dos sectores: Inclusión Social y Reconciliación para el desarrollo integral a la primera infancia \$1,23 billones; y restablecimiento del Derecho a niños, niñas y adolescentes \$585.087 millones (Cuadro 2-40).

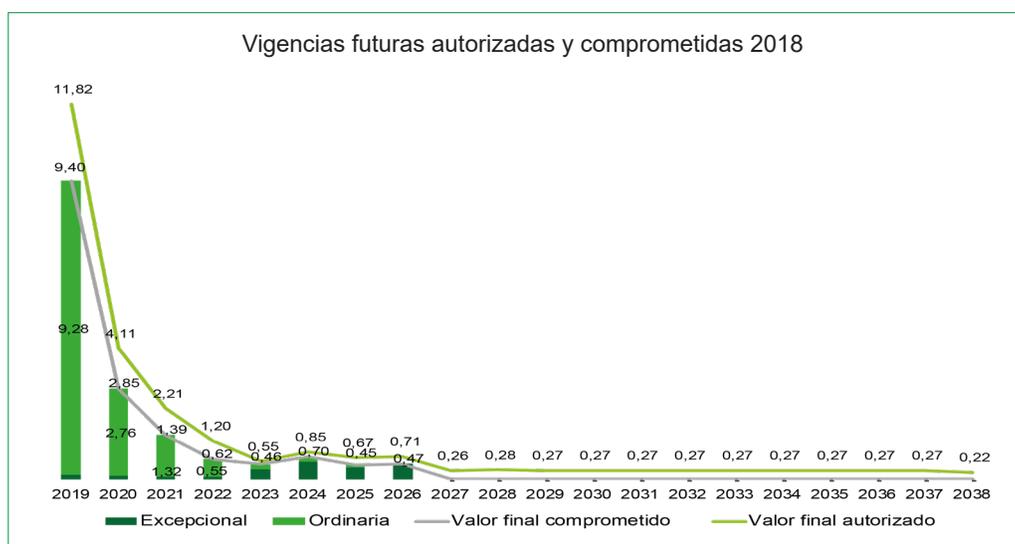
Esta figura de vigencias ordinarias tiene amplio sentido, pues sería la forma clara de dejar atrás las denominadas reservas presupuestales,

con ellas se estaría garantizando la continuidad del servicio en las entidades públicas, sin que se tengan que aplicar las denominadas reservas presupuestales.

Es importante enfatizar sobre el principio de planificación del presupuesto por parte de las entidades. Una eficiente planificación y programación del presupuesto tendría en cuenta el uso de las vigencias ordinarias cuando la necesidad de bienes y servicios supere la anualidad, evitando el uso de las reservas presupuestales como una forma de ejecución ordinaria del presupuesto, donde se comprometen las apropiaciones en los últimos meses del año, especialmente en el mes de diciembre, para cubrir necesidades en los primeros meses del año siguiente, en contra vía del principio de anualidad.

De las vigencias futuras autorizadas en 2018 se comprometieron 64,6% (16,37 billones), de las cuales \$2,03 billones fueron excepcionales y \$14,31 billones ordinarias, las primeras para ejecutarse en los años 2019 – 2026 y las segundas 2019 – 2025 (Gráfico 2-21).

Gráfico 2-21

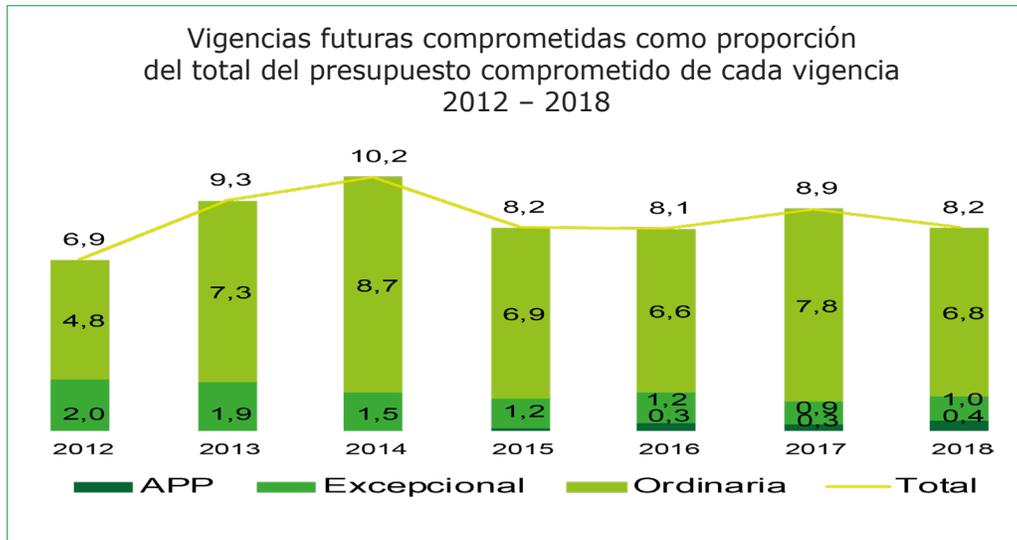


Fuente: CGR, sobre información del SIIF.

Otro elemento importante, es que el nivel de compromisos adquiridos con cargo a las vigencias futuras aprobadas desde 2012 hasta 2018 evidencia la reducción del espacio fiscal para los nuevos presupuestos,

en los últimos 4 años (2015 – 2018) el promedio comprometido en vigencias futuras para cada año alcanzó el 8,3% del total del presupuesto comprometido, especialmente para atender vigencias ordinarias, lo cual hizo aún más inflexible el gasto en Colombia (Gráfico 2-22).

Gráfico 2-22



**Fuente:** CGR, sobre cifras del SIIF Nación.

Alrededor del 15% de las vigencias ordinarias que se comprometen en cada vigencia son para la adquisición de bienes y servicios de las entidades (Cuadro 2-42).

## Cuadro 2-42

Rubros con mayor participación en el total de VF ordinarias comprometidas 2015 – 2018  
Porcentaje (%)

Rubro	2015	2016	2017	2018
Adquisición de bienes y servicios	16,0	19,5	16,2	14,5
Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal - Decreto 4580 De 2010 Nacional	10,7	14,5	9,6	6,5
Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	10,6	0,01	18,0	14,9
Protección - Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia	1,8	0,8	3,9	3,1
Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia	1,8	-	3,4	2,6
Subsidio familiar de vivienda	4,8	1,7	2,4	3,2
Programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores	4,3	2,6	-	-
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada región nacional	3,6	0,4	2,8	3,2
Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP.	2,1	4,3	1,8	2,2
Compra de bienes y servicios	2,3	3,6	2,7	1,5
Alimentación para internos	1,7	2,5	0,6	1,4
<b>Total</b>	<b>59,8</b>	<b>49,9</b>	<b>61,4</b>	<b>52,9</b>

Fuente: CGR, sobre información SIIF Nación II.

## 2.6 Ejecución rezago constituido en 2017

En diciembre de 2016 se generó un procedimiento por la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DTN) del MHCP, que cambió la forma de ejecución presupuestal del rezago constituido por las entidades que ejecutaban sus recursos a través de los Patrimonios Autónomos, encargos fiduciarios o convenios interadministrativos, lo cual alteró el procedimiento establecido en las normas presupuestales.

Lo establecido hasta ese entonces era que las entidades debían ejecutar sus apropiaciones dentro de la vigencia actual en la cual se aprobaba el presupuesto y si existía una condición de excepcionalidad se debían constituir reservas presupuestales o cuentas por pagar para que en la siguiente vigencia se ejecutara ese rezago, en caso de no recibir los bienes y servicios o no hacer el pago, o el giro a los patrimonios autónomos, encargos fiduciarios o convenios interadministrativos, estas apropiaciones a 31 de diciembre expiran.

Teniendo en cuenta que, si la obligación sigue vigente, cuando se reciban los bienes y servicios o cuando se presenten los requisitos que hagan exigible su pago, se tienen que pagar en siguientes vigencias con cargo al presupuesto, para lo cual se genera un rubro con la marca pasivos exigibles vigencias expiradas, que tiene connotación disciplinaria y debe ser reportado a la CGR para lo de su competencia.

El procedimiento de la DTN del MHCP, consiste en que cada unidad ejecutora debe programar una orden de pago presupuestal con valor líquido cero, la cual es ejecutada por el Grupo de Pagos y Cumplimiento de la Subdirección de Operaciones de la DTN, con dicha operación no hay traslado de recursos de la nación. En SIIF Nación II se generan los registros contables respectivos, generando un pasivo para la DNT a nombre del beneficiario de los recursos y para la entidad se registra una ejecución presupuestal contra una cuenta por cobrar a nombre de la DTN. Entre tanto, el PAC queda ejecutado y registrado con estado pagado. Dándose cumplimiento al proceso de ejecución presupuestal y de PAC, evitando la pérdida de los recursos constituidos como rezago presupuestal.

Como consecuencia no se evidencia la ejecución real en SIIF, además la responsabilidad del pago y su control queda en cabeza de la DTN y la CGR no puede hacer seguimiento a los recursos.

La CGR solicitó a las entidades del PGN certificar el monto del rezago constituido de 2015 a 2017 y ejecutado bajo la figura de valor líquido cero y lo comparó con lo registrado en SIIF Nación II. Los resultados fueron: en 2015 el monto del rezago presupuestal ejecutado en 2016 fue \$1,83 billones, el de 2016 ejecutado en 2017 \$0,85 billones y el de 2017 ejecutado en el 2018 ascendió a \$1,48 billones.

Para el 2017 se constituyó en SIIF Nación un rezago presupuestal por \$18,07 billones con una ejecución del 95,6% en 2018; sin embargo, al ejecutarse los \$1,48 billones con la figura de valor líquido cero, la ejecución real sería de 87,4%.

## **2.7 Ejecución de las reservas constituidas en la vigencia 2017**

La ejecución en 2018 de la reserva constituida en 2017 por \$8,55 billones según SIIF Nación II fue de 91,7%, mientras que la ejecución real fue de 84,3% (Cuadro 2-43).

Cuadro 2-43

Ejecución de la Reserva Vigencia 2017  
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Gasto	Reserva constituida	Comp.	Oblig.	Pago	Ejecución SIIF Nación II (%)	Reserva ejecutada con valor líquido cero	Ejecución real (%)
Funcionamiento	4,38	4,33	4,28	4,28	97,7	0,60	84,1
Deuda	0,01	0	0	0	0,0	0	0
Inversión	4,17	3,9	3,56	3,56	85,4	0,04	84,4
<b>Total</b>	<b>8,55</b>	<b>8,23</b>	<b>7,84</b>	<b>7,84</b>	<b>91,7</b>	<b>0,63</b>	<b>84,3</b>

**Fuente:** SIIF Nación II; Información certificada por Fonvivienda, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Centro de Memoria Histórica y Presidencia de la República

## 2.8 Ejecución de las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2017

La ejecución en 2018 de las cuentas por pagar constituidas en 2017 por \$9,52 billones según SIIF Nación II fue de 98,9%, mientras que la ejecución real fue de 90,1% (Cuadro 2-44).

Cuadro 2-44

Ejecución de las cuentas por pagar vigencia 2017  
Cifras en billones de pesos y porcentaje

Gasto	Cuentas por pagar constituidas	Obligación	Pago	Ejecución SIIF Nación II (%)	Cuentas por pagar ejecutadas con valor líquido cero	Ejecución real (%)
Funcionamiento	3,00	2,97	2,97	99,0	0,00	99,0
Deuda	0,01	0,01	0,01	100,0	-	100,0
Inversión	6,51	6,44	6,44	98,9	0,84	86,0
<b>Total</b>	<b>9,52</b>	<b>9,43</b>	<b>9,42</b>	<b>98,9</b>	<b>0,84</b>	<b>90,1</b>

**Fuente:** SIIF Nación II; Información certificada por Fonvivienda, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Centro de Memoria Histórica y Presidencia de la República



## Capítulo III

### Cuenta del Tesoro

La gestión de la liquidez y el manejo del portafolio de activos por parte de la Tesorería del Gobierno Nacional<sup>42</sup> son un aspecto importante de la política fiscal, ya que en el flujo de caja y el manejo de portafolio se materializa la estrategia de la política presupuestal y financiera para cumplir con los objetivos de la política económica.

La gestión de liquidez del Gobierno se evalúa a partir del flujo de caja y el portafolio global de inversiones de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (en adelante Tesorería), que incluye la caja y el portafolio en pesos y dólares, así como 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).

Otro instrumento para evaluar la liquidez de la Tesorería lo constituye el balance contable de la Tesorería y la Deuda en el corto plazo, es decir, los activos y pasivos corrientes. Con esto se examina la disposición de los activos líquidos del Gobierno para afrontar las obligaciones de corto plazo.

#### 3.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes de Tesorería en 2018 fueron los ingresos tributarios con 63,4% del total, seguidos por los desembolsos de crédito interno y externo (30,5%). La tercera fuente de recursos fueron los reintegros no exigibles, los rendimientos del portafolio y los excedentes de las empresas del Estado transferidos a la Tesorería (Cuadro 3-1).

---

**42.** La Tesorería administra los flujos de caja de la Nación y los recursos fijados por la normativa, prepara la programación y efectúa seguimiento a los flujos de deuda pública, sitúa los recursos del Presupuesto Nacional y los gira en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN); establece las metas anuales de ingresos y de pagos de la Nación y vela por su ejecución, con sujeción a las metas del Confis y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); administra los excedentes de liquidez del Gobierno y los fondos administrados que por ley le son 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.

*Cuadro 3-1*

Fuentes y usos de la Tesorería  
Cifras en billones de pesos

	2017	2018	Participación 2018 (%)	Variación (%)
<b>Fuentes</b>	<b>211,4</b>	<b>209,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,0</b>
Ingresos corrientes	132,8	133,3	63,8	0,4
Tributarios	127,4	132,5	63,4	4,0
No tributarios	5,4	0,8	0,4	- 84,8
Fondos especiales y otros	1,8	1,8	0,9	1,4
Recursos de capital	11,2	13,8	6,6	22,6
Desembolsos de crédito	62,4	63,8	30,5	2,3
Externo	15,1	12,4	5,9	- 18,3
Interno	47,2	51,5	24,6	8,9
(+)Des / (-) Acumulación del portafolio	4,7	-10,5	5,0	-321,6
Caja	-1,3	2,3	1,1	-279,9
Pagarés	1,6	2,5	1,2	-
Otras operaciones de Tesorería	-2,3	1,1	0,5	-149,4
Utilidades Banco República	0,4	0,8	0,4	-
Enajenación de activos	0,0	0,1	0,0	540,7
<b>Usos</b>	<b>211,4</b>	<b>209,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,0</b>
Gastos presupuestales	173,1	185,4	88,6	7,1
Funcionamiento	122,2	131,5	62,9	7,6
Inversión	27,8	29,7	14,2	6,6
Intereses deuda	23,1	24,2	11,6	4,7
Externa	6,2	6,5	3,1	5,1
Interna	16,9	17,7	8,4	4,6
Otros gastos	3,9	2,4	1,2	- 37,2
Amortización de crédito	34,4	21,3	10,2	- 37,9
Externo	7,7	3,0	1,4	- 61,6
Interno	26,6	18,4	8,8	- 31,0

**Fuente:** Ministerio Hacienda, cálculos CGR

Otras fuentes de recursos de Tesorería en 2018 fueron los pagarés, que son préstamos de los Fondos Administrados a la misma Tesorería, el efectivo o caja de la vigencia anterior, las utilidades del Banco República y otras operaciones de financiamiento como el uso de recursos de la CUN<sup>43</sup> (Cuadro 3-1).

Por su parte, los usos de Tesorería más importantes en 2018 fueron los gastos presupuestales (88,6% del total) y las amortizaciones de crédito (10,2% del total), especialmente del crédito interno, que representaron el 12,6% del total (Cuadro 3-1). Cabe destacar la reducción de las amortizaciones por las operaciones de manejo de deuda, que permitieron a través de intercambio de títulos (canjes), postergar la amortización de títulos TES que vencían en 2018 para años posteriores.

### **3.2 El balance de caja de la Tesorería**

La Tesorería registró en el 2018 un déficit de caja de \$38,8 billones, que representó un aumento del 24,6% con respecto al 2017. En términos del PIB el déficit de caja pasó del 3,4% en 2017 al 4,0% en 2018 (Cuadro 3-2).

El déficit 2018 obedeció a un incremento del gasto que fue superior al aumento de los ingresos totales. En términos del PIB el gasto se mantuvo en el mismo nivel de 2017 mientras los ingresos se redujeron 0,5 puntos porcentuales (p.p.) del PIB (Cuadro 3-2).

---

**43.** La Cuenta Única Nacional (CUN) se estableció con el decreto 359 de 1995 y se formalizó en la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), concretamente el Decreto 2785 de 2013, 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.

*Cuadro 3-2*

Balance de Tesorería  
Cifras en billones de pesos

	Billones de pesos		%PIB	
	2017	2018	2017	2018
<b>Ingresos totales</b>	<b>145,8</b>	<b>149,0</b>	<b>15,8</b>	<b>15,3</b>
Ingresos corrientes	132,8	133,3	14,4	13,7
Tributarios	127,4	132,5	13,8	13,6
No tributarios	5,4	0,8	0,6	0,1
Fondos especiales y otros	1,8	1,8	0,2	0,2
Recursos de capital	11,2	13,8	1,2	1,4
<b>Gastos totales</b>	<b>177,0</b>	<b>187,8</b>	<b>19,2</b>	<b>19,2</b>
Gastos presupuestales	173,1	185,4	18,8	19,0
Funcionamiento	122,2	131,5	13,3	13,5
Inversión	27,8	29,7	3,0	3,0
Intereses deuda	23,1	24,2	2,5	2,5
Externa	6,2	6,5	0,7	0,7
Interna	16,9	17,7	1,8	1,8
Otros gastos	3,9	2,4	0,4	0,2
<b>Déficit primario</b>	<b>-8,1</b>	<b>-14,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>
<b>Déficit Tesorería</b>	<b>-31,2</b>	<b>-38,8</b>	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>31,2</b>	<b>38,8</b>	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>
Crédito externo	7,4	9,4	0,8	1,0
Desembolsos	15,1	12,4	1,6	1,3
Amortizaciones	7,7	3,0	0,8	0,3
Crédito interno	20,6	33,1	2,2	3,4
Desembolsos	47,2	51,5	5,1	5,3
Amortizaciones	26,6	18,4	2,9	1,9
(+)Des / (-)acumulación de Portafolio	4,7	-10,5	0,5	1,1
Caja	-1,3	2,3	0,1	0,2
Pagarés	1,6	2,5	0,2	0,3
Otras operaciones pasivas	-2,3	1,1	0,3	0,1
Banco de la República	0,4	0,8	0,0	0,1
Enajenación de activos	0,0	0,1	0,0	0,0

**Fuente:** Ministerio Hacienda, cálculos CGR

Cabe mencionar un recurso que la Tesorería registra como ingreso del flujo de caja, que son los reintegros no exigibles y que cobraron importancia en los últimos años. En 2018 ascendieron a \$5,6 billones y son recursos que representaron gasto en vigencias anteriores y conformaron patrimonios autónomos. Por diversas razones estos recursos no se ejecutaron y se trasladaron a la Tesorería transitoriamente mientras los patrimonios los ejecutan.

La CGR en los anteriores informes y en especial para la vigencia de 2018, llama la atención sobre los reintegros no exigibles pues existe la duda de que estos deban registrarse como ingresos, mejorando no solo el déficit de caja sino el déficit fiscal del Gobierno nacional; o como puede ser más razonable, de registrarse como préstamos (financiamiento), lo cual elevaría el déficit, incumplándose la regla fiscal. En vigencias pasadas se registraron otro tipo de traslados similares como el de Compañía Positiva o Coltel, que fueron tratados como ingresos, pero que fueron préstamos que, como tal, fueron registrados en el pasivo de la Tesorería como cuentas por pagar.

En cuanto al financiamiento del déficit de Tesorería (\$38,8 billones) se contó con crédito interno (\$33,1 billones) y el crédito externo (\$9,4 billones). Otras fuentes de financiación fueron la caja, los pagarés o préstamos del Sistema General de Regalías (SGR), el traslado de utilidades del Banco de la República y otras operaciones de Tesorería (Cuadro 3-2).

Un aspecto importante de la gestión de la liquidez en 2018, lo constituyó el hecho de que no solo estos recursos financiaron el déficit de la Tesorería, sino que se utilizaron para apoyar la compra de TES como estrategia de portafolio y apoyo a la realización de operaciones de intercambio de títulos, que se explica más adelante. Esta estrategia permitió una acumulación de portafolio por \$10,5 billones (Cuadro 3-2).

El balance primario por su parte (ingresos totales menos el gasto sin intereses) registró en 2018 un déficit de \$14,7 billones (1,5% del PIB), lo que representó un aumento de 0,6 p.p. del PIB con respecto al 2017 (cuadro 3-2). El déficit fue el resultado de un aumento del gasto primario, un débil aumento de los ingresos tributarios y una disminución de los no tributarios, esto por efecto del mayor monto en 2017 por la multa de COLTEL.

**3.2.1 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados**

El saldo del portafolio de inversiones de la Tesorería y los Fondos administrados se situó en 2018 en \$52,3 billones, que representó un crecimiento del 37,9% con respecto al saldo de 2017. El portafolio propiamente de Tesorería en pesos y dólares fue de \$24,3 billones, que sumado a la caja arrojó una disponibilidad final de \$26,3 billones (Cuadro 3-3).

*Cuadro 3-3*

Composición de inversiones del portafolio de Tesorería y fondos administrados  
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Inversión	2017	Participación %	2018	Participación %	Variación relativa %
<b>Bonos FDN</b>	<b>5,2</b>	<b>13,7</b>	<b>5,2</b>	<b>9,9</b>	<b>(0,7)</b>
Fondes	5,2	13,7	5,2	9,9	(0,7)
<b>Pagares Interfondos</b>	<b>13,6</b>	<b>35,8</b>	<b>16,2</b>	<b>30,9</b>	<b>18,7</b>
FNR	0,0	0,1	-	-	-
Sistema General de Regalías	10,3	27,1	16,2	30,9	56,8
COLTEL	3,3	8,7	-	-	-
<b>Depósitos Remunerados</b>	<b>13,5</b>	<b>35,7</b>	<b>7,9</b>	<b>15,2</b>	<b>(41,3)</b>
PRONE	0,3	0,7	-	-	-
Sistema General de Regalías	0,6	1,7	0,4	0,7	(43,5)
Bonos Pensionales	1,1	2,8	0,8	1,6	(22,2)
Excedentes (Tesorería Nacional)	8,2	21,6	1,2	2,4	(85,0)
FAZNI	0,2	0,6	-	-	-
Fonpet	1,2	3,2	1,5	2,9	25,6
FNR en Liquidación	0,1	0,3	-	-	-
FONCONTIN (garantías)	-	-	3,0	5,7	-
Otros	1,8	4,9	1,8	3,5	(0,3)
<b>TES</b>	<b>2,0</b>	<b>5,2</b>	<b>14,7</b>	<b>28,1</b>	<b>651,6</b>
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,0	5,2	14,7	28,1	651,6
<b>Total portafolio pesos</b>	<b>34,3</b>	<b>90,4</b>	<b>44,0</b>	<b>84,0</b>	<b>28,2</b>
<b>Portafolio dólares</b>	<b>3,7</b>	<b>9,6</b>	<b>8,4</b>	<b>16,0</b>	<b>129,5</b>
Excedentes (Tesorería Nacional)	3,7	9,6	8,4	16,0	129,5
<b>Total portafolio</b>	<b>37,9</b>	<b>100,0</b>	<b>52,3</b>	<b>100,0</b>	<b>37,9</b>
<b>Portafolio Tesorería Nacional (1)</b>	<b>13,8</b>		<b>24,3</b>		<b>75,9</b>
En pesos	10,2		15,9		56,7
En dólares	3,7		8,4		129,5
<b>Caja Tesorería (2)</b>	<b>4,3</b>		<b>2,0</b>		<b>(54,0)</b>
<b>Disponibilidad final (1)+(2)</b>	<b>18,2</b>		<b>26,3</b>		<b>44,9</b>

**Fuente:** Ministerio Hacienda, cálculos CGR

Los aspectos más relevantes del manejo del portafolio por parte de la Tesorería en 2018 fueron:

*i)* El aumento de los préstamos de los fondos administrados a la Tesorería y la concentración de dichos préstamos en el Sistema General de Regalías (SGR). El saldo adeudado al SGR en 2018 alcanzó \$16,1 billones, monto histórico si se compara con los años anteriores. Esto denota debilidades en la ejecución de los recursos, que son aprovechados por la Tesorería para financiarse a corto plazo y efectuar estrategias de portafolio.

*ii)* Entre las estrategias de portafolio estuvo la de adquirir TES que estaban próximos a vencer y que por ser los más utilizados en las operaciones de canje de títulos, tienden a subir de precio, efecto que busca amortiguarse con la compra de estos títulos. Esto sumado al hecho que algunas entidades como Ecopetrol pagaron impuestos con TES, condujo a que el saldo de TES en el portafolio alcanzara \$14,7 billones (Cuadro 3-3).

Otros aspectos destacados fueron la disminución de los depósitos remunerados en el Banco República por parte de la Tesorería y el aumento de dichos depósitos de Foncontin (administrado por la Tesorería). En el portafolio aún aparecen los bonos emitidos por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), adquiridos estos con los recursos de la venta de Isagén<sup>44</sup>.

El portafolio de los Fondos Administrados por su parte cerró en 2018 en \$28,0 billones, \$4,0 billones más que en 2017. Los Fondos más destacados fueron el SGR, el Fondes y Foncontin.

### 3.2.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería

El portafolio de la Tesorería y los fondos administrados, los saldos de efectivo, los pasivos de la Tesorería frente a la CUN, los Fondos y los reintegros exigibles se contabilizan en el balance de la Tesorería Nacional. Por su parte, las obligaciones de corto plazo originadas en el vencimiento de títulos TES, bonos externos y los pagos de capital

---

<sup>44</sup>. Por la venta de Isagén se obtuvieron ingresos por \$6,49 billones, de los cuales \$649 mil millones se destinaron al Fonpet y \$ 676 mil millones a la capitalización de la FDN.

e intereses de préstamos de la Nación con la banca multilateral, se consolidan en el balance de crédito público (deuda). La diferencia entre los activos<sup>45</sup> y pasivos corrientes<sup>46</sup> de los dos balances reflejan las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo.

### **3.3 Balance Dirección del Tesoro Nacional**

Los activos corrientes de la Tesorería por \$39,3 billones en 2018 aumentaron en 23,0% frente al 2017. Este incremento se originó principalmente en el aumento en la tenencia de TES, por la estrategia que ya se describió arriba. Disminuyó el efectivo a causa de la reducción de los depósitos remunerados de la Tesorería en el Banco de la República, la liquidación de pagarés a los Fondos Administrados (exceptuando los del SGR que los contabiliza en su activo), lo que se compensó parcialmente con un aumento de recursos en dólares tanto en depósitos como en operaciones overnight). Los bonos del Fondes (\$5,3 billones) se registraron tanto en el activo como en el pasivo de la Tesorería (Cuadro 3-4).

Por su parte, los pasivos corrientes de Tesorería se situaron en 2018 en \$41,7 billones, lo cual significó un aumento con respecto al saldo de 2017. Aumentaron los créditos de Tesorería, que registra los préstamos del SGR a través de pagarés y se elevaron las cuentas por pagar, gracias al incremento de los recursos recibidos en administración<sup>47</sup>, que incluye los bonos del Fondes, los recursos de la CUN y los traslados a la Tesorería en vigencias anteriores de Compañía Positiva, Coltel y los denominados reintegros exigibles comentados arriba (Cuadro 3-4). En conjunto con los recursos de corto plazo la Tesorería logró cubrir necesidades transitorias de financiamiento. Esta práctica resta transparencia al registrarlos como ingreso "por encima de la línea"

---

**45.** 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.

**46.** El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la Tesorería y la Deuda, exigibles en un periodo no mayor a un año.

**47.** Incluye los recursos de los Fondos Administrados y los portafolios independientes como el Fondes, el Fonpet, Supernotariado, Prone, Fazni, Faer y UGPP.

para disminuir el déficit fiscal, cuando son préstamos que hacen parte del financiamiento y deberían registrarse por “debajo de la línea” como el crédito interno y externo.

El balance de Tesorería muestra la diferencia entre los activos y los pasivos corrientes en 2018, este registró un saldo negativo en \$2,5 billones; resultado que implicó una disminución respecto a los datos negativos obtenidos en 2017 por \$3,5 billones (Cuadro 3-4).

**Cuadro 3-4**Tesoro Nacional - Activos y pasivos corrientes  
Cifras en billones de pesos

<b>Código</b>	<b>Concepto</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Crecimiento %</b>
<b>1</b>	<b>Activos</b>	<b>31,9</b>	<b>39,3</b>	<b>23,0</b>
1.1	Efectivo	24,3	18,3	-24,7
1.1,06	Cuenta única nacional		1,3	
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	21,0	13,0	-38,0
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	4,5		
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	3,6	5,4	50,5
1.1.10.12	Depósitos remunerados	12,9	7,6	-41,2
1.1.12	Administración de liquidez	3,3		
1.1.33	Equivalentes al efectivo (Overnight)		4,0	
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	7,3	21,0	188,4
1.2.01	Inversiones administración de liquidez en títulos de deuda	2,1	15,3	637,3
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	2,1	15,3	637,3
1.2.11	Inversiones administración de liq fondos adm	5,2	5,4	3,6
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,0	0,1	
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	5,2	5,3	1,6
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones		0,3	
1.4	Deudores	0,4	0,1	
1.4.16	Préstamos gubernamentales otorgados	0,0	0,1	
1.4.70	Otros deudores	0,4	0,0	
<b>2</b>	<b>Pasivos</b>	<b>35,4</b>	<b>41,7</b>	<b>17,9</b>
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	13,6	16,4	20,2
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	13,6	16,4	20,2
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	3,3	0,2	-94,0
2.3.06.06	Créditos de tesorería	10,3	16,2	56,6
2.3.06.12	Préstamos del Gobierno General	0,0	0,0	
2.4	Cuentas por pagar	21,8	25,4	16,5
2.4.53	Recursos recibidos en administración	18,9	21,6	14,2
2.4.22	Intereses por pagar	0,3	0,0	-100,0
2.4.90	Otras cuentas por pagar	2,5	3,7	46,8
	Otras cuentas		0,1	
	<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-29,0</b>

**Fuente:** Ministerio Hacienda, cálculos CGR

### 3.4 Balance de la deuda pública

Los activos corrientes del balance de Crédito Público (Deuda) entre 2017 y 2018 se incrementaron en \$2,0 billones (cuadro 3-5). Esto se explicó por un aumento de los préstamos gubernamentales otorgados. En esta cuenta se registran los préstamos de la Tesorería al Fondo de Estabilización a los Precios de los Combustibles (FEPC) y los préstamos a menos de un año del Gobierno a entidades como Metro de Medellín, Granabastos, Corelca y Emcali, entre otras.

Con respecto a los préstamos de la Tesorería al FEPC, es importante señalar que estos se efectuaron para cubrir el déficit del Fondo en los últimos años. El saldo adeudado por el FEPC alcanzó en 2018 \$10,7 billones. Contablemente se registró \$2,3 billones en el activo corriente y \$8,4 billones en el activo no corriente. Como se comentó anteriormente, la deuda total se registró en el pasivo no corriente de la Tesorería. La discrepancia del registro contable de \$10,7 billones en los dos balances obedecieron a la expectativa de una posible liquidación de un pagaré por parte del FEPC en 2019, mientras en el lado pasivo el pago de la deuda por parte del FEPC se contempló el pago en un plazo más extenso.

Ahora bien, los déficits del FEPC se cubrieron con la emisión de TES que entraron en el total de TES en circulación, por lo que el servicio de la deuda (amortización e intereses) quedó a cargo del presupuesto de la Nación y contablemente se registraron en el pasivo del balance de Crédito Público. Por tanto, el efecto final de los déficits del FEPC fue un aumento de la deuda del Gobierno<sup>48</sup>.

En cuanto a los pasivos corrientes de Crédito Público, se incrementaron en 2018 en 39,0% con respecto al 2017. Dicho aumento se debió a un mayor saldo de los TES de corto plazo, que se situaron en \$10,2 billones, al aumento de los vencimientos de TES en 2019 \$28,2 billones, que seguramente motivará operaciones de canjes de títulos para postergar las amortizaciones de estos títulos. También contribuyeron al aumento de los pasivos corrientes en 2018, los préstamos de la banca multilateral y el vencimiento de Bonos externos para el 2019. Cabe mencionar que en 2018 no aparecen en el pasivo los intereses por pagar, ya que por normas NIIF, los intereses de la deuda se contabilizan con el saldo del capital adeudado (Cuadro 3-5).

---

**48.** La Resolución 1067 de junio 2014 estableció que el FEPC podrá seguir recibiendo recursos del crédito de la Tesorería (pagarés), así como recursos de PGN, con lo cual el pasivo del FEPC estará a cargo del Presupuesto.

**Cuadro 3-5****Crédito Público (deuda) activos y pasivos corrientes**  
Cifras en billones de pesos y porcentajes

<b>Código</b>	<b>Concepto</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Crecimiento %</b>
<b>1</b>	<b>Activos</b>	<b>1,9</b>	<b>3,9</b>	<b>107,3</b>
1.4	Deudores	1,6	3,8	133,1
1.4.16	Prestamos gubernamentales otorgados	0,3	3,8	1.279,3
1.2	Instrumentos derivados		0,1	
<b>2</b>	<b>Pasivos</b>	<b>35,4</b>	<b>49,2</b>	<b>39,0</b>
2.2	Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	24,6	49,2	99,8
2.2.03	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	8,5	10,3	22,1
2.2.08	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	13,2	28,6	117,0
2.2.08.30	Prestamos banca comercial	0,0	0,3	
2.2.08.35	Títulos TES	13,1	28,2	114,9
2.2.08.36	Otros bonos y títulos emitidos	0,1	0,1	65,8
2.2.13	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	3,0	10,2	244,7
2.2.13.02	Prestamos banca multilateral	2,8	3,6	29,0
2.2.13.03	Prestamos banca de fomento	0,1	0,1	88,7
2.2.13.04	Prestamos de gobiernos	0,1	0,2	151,4
2.2.13.07	Otros bonos y títulos emitidos	0,0	6,2	
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	0,3		
2.4	Cuentas por pagar	10,4	0,1	
2.4.22	Intereses por pagar	10,4		
2.4.22.01	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	0,0		
2.4.22.02	Operaciones de crédito público Internas de Largo plazo	8,1		
2.4.22.04	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	1,9		
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,4		
2.4.23	Comisiones por pagar	0,0		
	<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>-33,5</b>	<b>-45,3</b>	<b>35,1</b>

**Fuente:** Cálculo CGR, CHIP.

En términos absolutos los pasivos corrientes de crédito público aumentaron más que los activos corrientes. De esta manera, la diferencia entre activos y pasivos fue negativa en \$45,3 billones (Cuadro 3-5), que superó a la registrada en 2017 y 2016.

### 3.5 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 2018 en -\$47,8 billones, esto es \$10,8 billones más negativa que la registrada en 2017 (Cuadro 3-6). Los pasivos de la Tesorería y Crédito público representaron 2,1 veces los activos corrientes, manteniendo la misma relación del 2017. Es decir, los activos corrientes de corto plazo, con alto grado de liquidez, no serán suficientes para cubrir las obligaciones que deben cubrirse en el 2019.

Mientras en el balance de la Tesorería los activos corrientes cubren casi en su totalidad los pasivos de corto plazo, en el balance de Deuda los activos corrientes son muy inferiores a los vencimientos de deuda (bonos y préstamos) de 2019 (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

Activos y pasivos corrientes  
Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional  
Cifras en billones de pesos

	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo(veces)	
	2017	2018	2017	2018
Deuda (crédito público)	(33,5)	(45,3)	18,7	12,5
Tesoro Nacional	(3,5)	(2,5)	1,1	1,1
<b>Total*</b>	<b>(37,0)</b>	<b>(47,8)</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>

**Fuente:** CHIP, cálculos CGR.

Una práctica usual en los últimos años muestra que las obligaciones de corto plazo se cubrirán con nuevas emisiones de bonos externos, TES, los recursos transitorios de la CUN y otros traslados de recursos de entidades o patrimonios autónomos que no ejecuten el presupuesto que se les asignó en vigencias anteriores. Esto deberá complementarse con la postergación de vencimientos de TES mediante operaciones de canje.

Los riesgos de mantener este desbalance entre pasivos y activos líquidos son los de refinanciar la deuda con mayores tasas de interés o incentivar prácticas de registro de traslados de recursos a la Tesorería como si fueran ingresos de esta, restando transparencia a la estadística fiscal.



## Capítulo IV

# Gasto Social en Colombia 2000 -2018

Para la vigencia 2018, la CGR continuó con el análisis del Gasto Público Social (GPS) identificado y registrado en el Anexo Gasto Social (AGS) que para cada vigencia presenta el MHCP. En Colombia se garantiza la prioridad del GPS en la Constitución Política, la definición dada en el EOP 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<sup>49</sup>.

El AGS para 2018 ascendió a \$127,9 billones (funcionamiento 83,2% e inversión 6,8%) que representan el 54,3% del PGN y si no se tiene en cuenta el servicio de la deuda el 69,7%.

Pese a la austeridad fiscal, en el mensaje presidencial del presupuesto 2018, se estableció la prioridad del gasto social, así como su destinación particularmente para la población menos desfavorecida, así:

*"Buscamos que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y al empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales; las asignaciones para gasto social tendrán que ir a la par con la nueva realidad fiscal. Su programación debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos han superado las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios;<sup>50</sup>"*

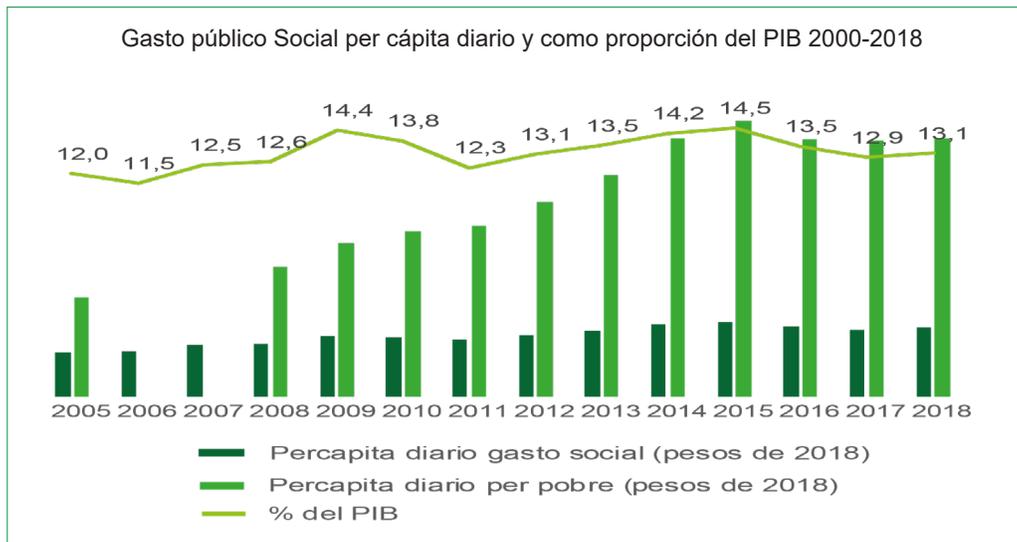
---

**49.** 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 Artículo 389 de la Ley 5 de 1992), los cuales para 2018 ascendieron a \$1.166 millones; así mismo, 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.

**50.** Mensaje presidencial, pág. 7

Desde 2015 el AGS perdió participación respecto al PIB al pasar del 14,5% al 13,1% en 2018. Por su parte el GPS per cápita, pasó de \$5.393 pesos diarios (constantes de 2018) en 2008 a \$7.031 en 2018. Sin embargo, al estimarse sobre la población en pobreza por ingreso, este pasó de \$13.150 a \$26.042 diarios en el mismo periodo (Gráfico 4-1).

Gráfico 4-1



**Fuente:** CGR - DCEF [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto\\_Tomada](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto_Tomada) el 13 septiembre 2018, PIB y Proyecciones de Población y pobreza (DANE).

El GPS pasó de \$100,5 billones a \$127,9 billones entre 2009 y 2018 (pesos de 2018), en 10 años se incrementó en el 27,1% por su parte la población en pobreza pasó de 40,3% a 27% con una disminución de 13,3 puntos porcentuales. En el último año el GPS se incrementó en 4,5% y la pobreza en el 1,5% (Gráfico 4-2).

Gráfico 4-2



Fuente: SIIF- DANE.

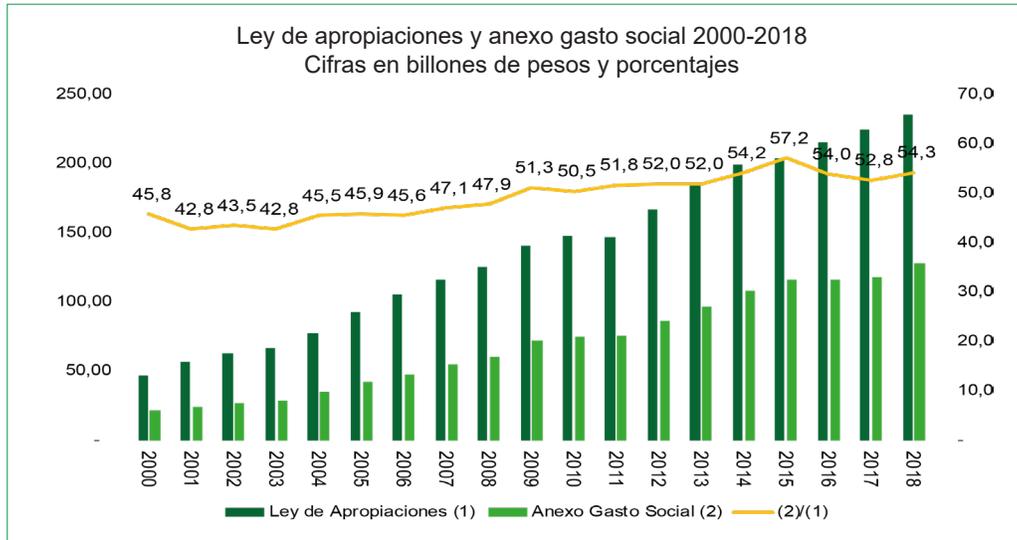
Si bien la pobreza viene disminuyendo, persiste la inequidad; toda vez que, en la última década el Coeficiente de GINI pasó de 0,56 a 0,517 y en el último año se incrementó de 0,508 a 0,517 en 2018 (DANE).

#### 4.1 Evolución de los recursos destinados a gasto público social (Según clasificación del Ministerio de Hacienda)

La Constitución Política en su artículo 350 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 EOP en desarrollo de ese mandato constitucional reglamentó 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".

Realizando los cálculos respectivos de las cifras del MHCP consideradas en el AGS frente a las apropiaciones presupuestales anuales, se observa que en los años 2001, 2003, 2010, 2016 y 2017 la disposición legal se incumplió; no obstante, en los demás años la regla se cumplió (Gráfico 4-3). Por ejemplo, entre 2014 y 2015 la participación pasó de 54,2% al 57,2% con una variación de tres puntos porcentuales; luego bajó a 52,8% en 2017 y se corrigió en 2018 cuando se llegó a una participación del 54,3%.

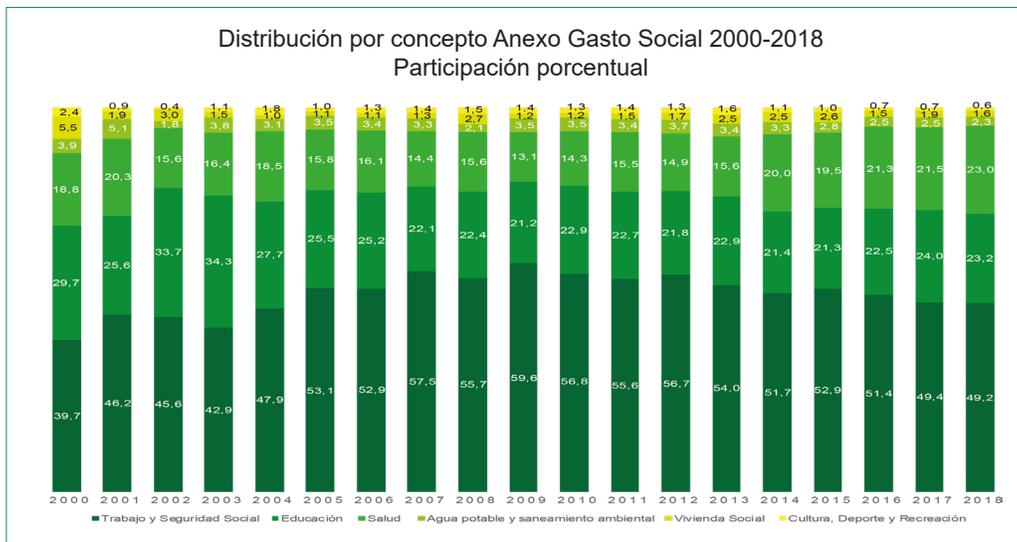
Gráfico 4-3



**Fuente:** Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017 y página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomada el 14 de enero de 2019

Por su parte, si se analiza la participación por conceptos del anexo del gasto en 2018, la mayoría perdieron participación exceptuando sectores como salud, particularmente los de cultura, deporte y recreación, y Vivienda Social (Gráfico 4-4).

Gráfico 4-4



**Fuente:** Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017 y página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomada el 14 de enero de 2019

Dentro de las partidas más importantes asignadas se resaltan:

- i) Para trabajo y seguridad social \$62,9 billones, donde el \$36,62 billones se programaron para el pago pensional (que representan el 28,6% del AGS).
- ii) Para educación \$29,7 billones, de los cuales \$20,8 billones corresponden al SGP Educación (16,3% del AGS).
- iii) Para salud \$29,4 billones, de los cuales \$8,6 billones corresponden al SGP Salud (6,7% del AGS).
- iv) Para agua potable y saneamiento básico con \$2,96 billones de los cuales son del SGP y agua potable \$1,9 billones (1,5% del AGS).
- v) Para gastos de personal \$7,2 billones (5,6% del AGS).

## 4.2 Ejecución del AGS

La CGR propuso considerar como GPS: *"El conjunto de transferencias de los recursos públicos (en dinero u especie) dirigidas a los hogares y/o individuos, en circunstancias 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"*<sup>51</sup>.

En el caso del GPS financiado con recursos del PGN, las entidades que hacen parte de este son las responsables de su ejecución, por ejemplo: para la población vulnerable, en pobreza y desplazada, en el DPS se asignaron \$2,8 billones de los cuales se ejecutó el 87%, sin embargo, de lo asignado el 72,7% fue para el programa Más Familias en Acción.

---

**51.** Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2017.

En el Fondo Nacional de Vivienda se asignaron \$1,39 billones para subsidio familiar en vivienda y el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda con una ejecución del 22%. En el Ministerio de Educación Nacional se asignaron \$38,16 billones, con la mayor participación de los recursos del SGP para educación por \$21,74 billones.

En el Ministerio de Salud se asignaron \$23,31 billones, la mayor participación para Seguridad en Salud por \$13,42 billones y en el Ministerio del Trabajo de los \$22,63 billones asignados, el 98,8% se utilizó para financiar temas relacionados con pensiones y los programas de protección al adulto mayor.

En el MHCP si bien no es ejecutor de este tipo de recursos, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de PGN deben incluir recursos para otras secciones presupuestales, para la prevención y atención de desastres, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, así como para financiar programas y proyectos de inversión; para este último apropió \$0,91 billones.

La ejecución de los recursos programados por el gobierno como gasto social ascendió al 93,1%, quedado \$2,75 billones apropiados sin utilizar (Cuadro 4-1).

Cuadro 4-1

## Ejecución del Anexo Gasto Social 2005-2018

Vigencia	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Monto en el anexo gasto social	Ejecución (5)/(3) (%)	Apropiación no utilizada (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
2018	132,17	132,18	129,43	123,03	122,77	127,90	93,1	2,75

**Fuente:** Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017 y base de ejecución del Anexo Gasto Social entregada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en abril de 2019.

**Nota:** la ejecución de 2005 a 2017 fue obtenida por la CGR con una metodología diferente a la utilizada por el Ministerio en 2018

### 4.3 Equidad del gasto público social

Los subsidios sociales son un componente importante del GPS cuyo objeto entre otros es mejorar la equidad social. Estos se definen como las 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 los fallos del mercado, en desarrollo de las facultades de intervención del Estado en la economía<sup>52</sup>.

**52.** Estas definiciones se tomaron de la exposición de motivos 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".

A continuación, se analiza la equidad de algunos de los subsidios sociales, de acuerdo con la distribución del número de personas o de hogares beneficiadas por quintil de ingreso, se espera que se concentren en la población de menor ingreso. 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 subsidiado en salud, los establecimientos oficiales de educación, el programa "Colombia Mayor", el programa BEPS, el programa "Más Familias en Acción", el subsidio de "Vivienda y de Servicios Públicos Domiciliarios", los recursos para el ICBF y el SENA, estos recursos según la CGR se consideran GPS.

#### 4.3.1 Subsidio en Salud

El régimen subsidiado (RS) es el mecanismo mediante el cual la población pobre y vulnerable del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado<sup>53</sup>, como vía de acceso efectiva al ejercicio del derecho fundamental de la salud.

De acuerdo con los cálculos de la Contraloría y con base en la información de GEIH 2018, la cobertura en salud disminuyó de 93,2% en 2017 a 92,6% en 2018 particularmente para la población del área urbana de 93,4% a 92,7%.

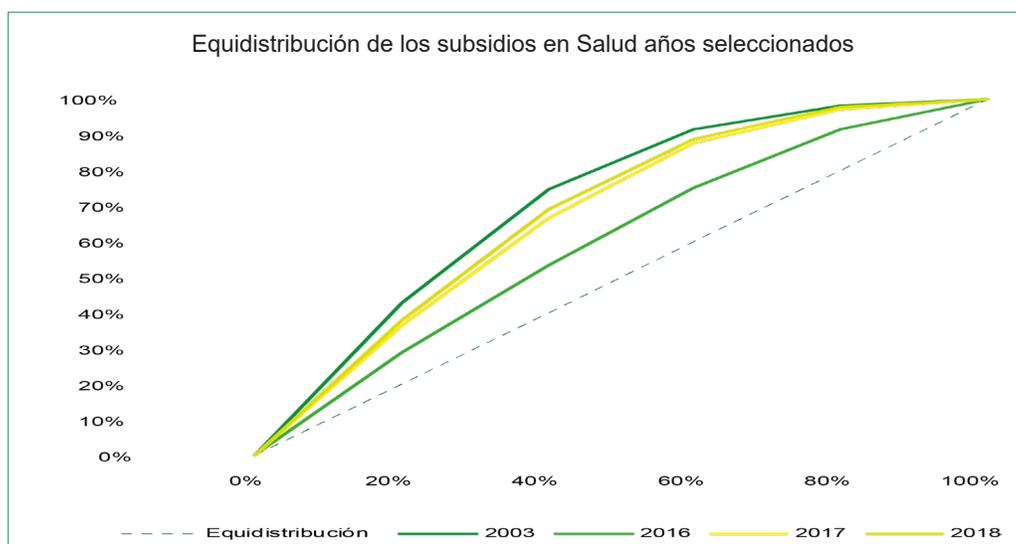
El subsidio en salud es progresivo (Gráfico 4-5) y cubre al 48% de la población colombiana, no obstante, el 29% de las beneficiarias son personas de alto ingreso (pertenecientes a los quintiles 4 y 5 de ingreso). Se estima que 2.415.000 personas de ingreso alto son beneficiarias del subsidio lo cual arroja un costo anual para el Estado de \$2,1 billones<sup>54</sup>.

---

**53.** [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co). El decreto 2058 de 2018, definió en el artículo segundo las 17 categorías de afiliados al RS.

**54.** Cálculos CGR con ECV 2018 imputando a cada persona según edad y sexo el valor de la UPC 2018

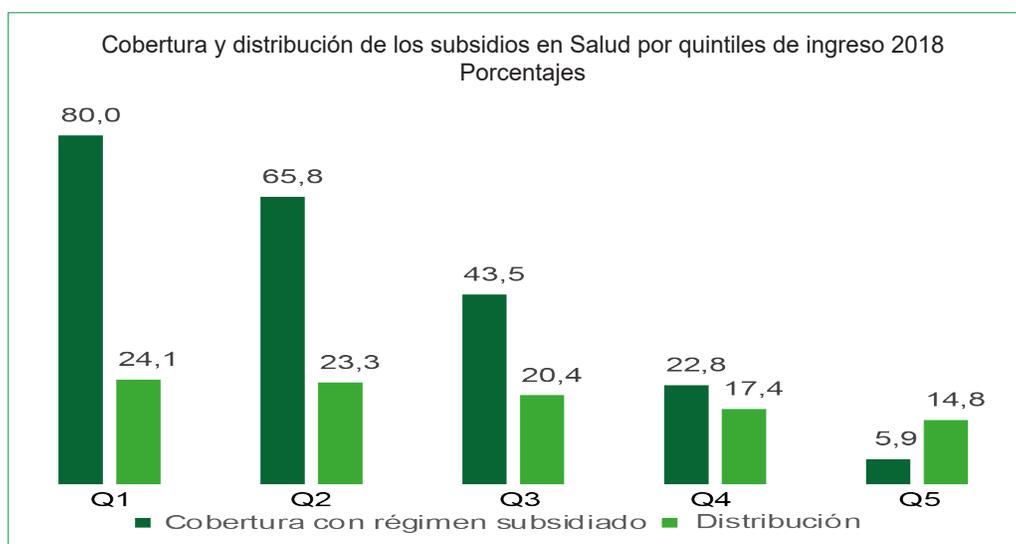
Gráfico 4-5



Fuente: Cálculos CGR con DANE-ECV 2003,2016, 2017 y 2018.

Ahora bien, la población que no está afiliada a algún régimen en los quintiles de ingreso más bajo (1, 2 y 3) se estima en 2.539.336 personas y le costaría al Estado cubrirlos mediante el régimen subsidiado \$1,7 billones. Es decir, con el monto de gasto mal focalizado se podría tener cobertura total en salud de la población más pobre y sobrarían recursos para la salud u otro fin (Gráfico 4-6).

Gráfico 4-6



Fuente: Cálculos CGR con DANE-ECV2018.

Cabe anotar que, pese a la progresividad del subsidio, la cobertura del 92,7% en salud y haberse promulgado la Ley Estatutaria en Salud, el número de tutelas continúa siendo alto en 2017 607.499 y en 2018 607.308. El indicador de número de tutelas por cada 10.000 habitantes se ubicó en 121,87 acciones, frente a 123,25 de 2017, con una disminución del 1,12 por ciento. Las entidades con mayor número de tutelas en 2018 fueron: Medimas<sup>55</sup> (12%), Coomeva (11%), Nueva EPS (11%) y Savia Salud (11%).

#### 4.3.2 Subsidio en educación<sup>56</sup>

La asistencia educativa de la población entre 6 y 24 años disminuyó, pasó de 71% en 2017 a 70% en el 2018, las principales razones de no asistencia de la población entre seis y 16 años son: el 24% no desean estudiar, 18% tuvieron que abandonar su lugar de residencia, 11% por falta de cupos o porque el centro educativo está lejano, 9% por falta de dinero<sup>57</sup> y el 38% restante por otras causas.

Si bien es evidente la progresividad de este subsidio (Gráfico 4-7), preocupa la falta de recursos para el sector, evidenciado en las decisiones del gobierno de los últimos años con la reasignación de recursos para este provenientes del FONPET y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

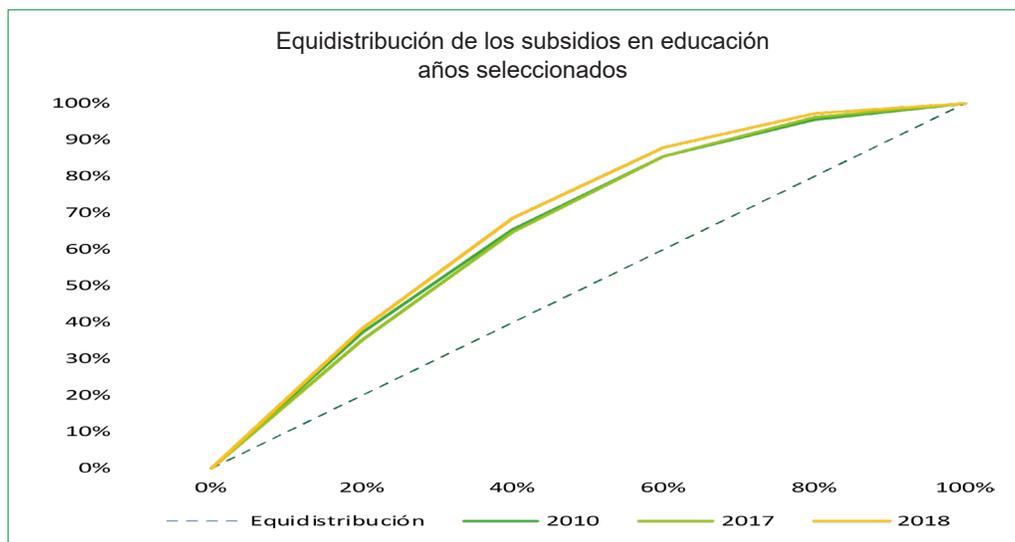
---

**55.** Según cifras de aseguramiento en salud con corte a febrero de 2019 publicadas por el MSPS, Medimás registra en el régimen contributivo 2.453.900 afiliados (11,06%), régimen subsidiado 1.477.962 afiliados (6,48%), para un total de 3.931.862 de afiliados, que representa el 8,36% de afiliados del total y ocupa el segundo lugar con el mayor número de afiliados después de Nueva EPS que tiene el 10,22% de participación total.

**56.** Análisis de la DES - Delegada para el Sector Social.

**57.** CGR-DCEF sobre información de la ECV 2018.

Gráfico 4-7



**Fuente:** Cálculos CGR con DANE, ECV 2010, 2017 y 2018.

La Ley de presupuesto 2018 (1873 de 2017) en sus artículos 101 y 105 ordenaron una reasignación de recursos para el sector educación, así: El artículo 101 señaló como “Con cargo al portafolio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) a 31 de diciembre de 2017 y durante la vigencia de la presente Ley, se financiarán gastos de los programas que el Ministerio de Educación Nacional viene ejecutando a través del Instituto de Crédito educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) hasta por la suma de \$400 mil millones” .

#### 4.3.3 Subsidios en el programa Más Familias en Acción

Para el programa Más Familias en Acción se ha mantenido el monto de asignación por \$2,2 billones desde 2016. Para 2018 este programa presentó una ejecución del 93%. Con esos recursos se cubren dos tipos de incentivos: para salud y educación.

Para salud que se liquida cada dos meses, durante los 12 meses del año, a las familias con niños menores de seis años que cumplan con la verificación de compromisos. Se liquida un sólo incentivo por familia independientemente del número de niños que se encuentren en este rango de edad, el valor promedio actual es de \$77.856<sup>58</sup>.

**58.** El monto de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos, según el artículo 6 de la Ley 1532 de 2012.

Para educación que se liquida cada dos meses, durante los 10 meses del año calendario escolar, para las familias con niños o jóvenes con rangos de edad entre 4 y 20 años, que cursen del grado transición a undécimo. Se entrega un incentivo por cada beneficiario, con un máximo de 3 beneficiarios por familia. Adicional, se entrega incentivo a todos los niños de grado transición y a los niños escolarizados en condición de discapacidad (Cuadro 4-2).

*Cuadro 4-2*

Valor del Incentivo de Familias en Acción por grado educativo 2018  
Cifras en pesos

Grupo municipal	Grado 0	Grado 1 - 5	Grado 6 - 8	Grado 9 - 10	Grado 11
1	N.A.	N.A.	31.150	37.425	56.075
2	24.925	12.500	31.150	37.425	56.075
3	24.925	18.750	37.425	43.600	62.275
4	24.925	18.750	43.600	49.825	68.525

**Fuente:** página web del DPS, liquidación de incentivos programa Familias en Acción 2018

De acuerdo con el DPS, estos incentivos favorecieron a más de dos millones 511 mil familias, en ellas a más de 900 menores de seis años y a más de tres millones 200 mil en edad escolar y se atendieron a 55.578 niños y adolescentes en condición de discapacidad.

En 2018 el 13,5 % de los hogares recibió el subsidio del programa "Más Familias en Acción", en 2017 el 13,2% y en 2016 fue del 15%<sup>59</sup>. Si bien este programa según diferentes informes del DPS mejora los indicadores de salud y educación de la población objeto, de acuerdo con la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes (ELCA)<sup>60</sup> se aprecia que efectivamente todos los niños beneficiarios del programa asisten al establecimiento educativo como es la condición para mantener

**59.** Cálculos CGR, CDEFP con la ECV DANE.

**60.** En 2016 corresponde a 4.394 hogares urbanos con representación nacional para estratos de uno a cuatro y las regiones Atlántica, Pacífica, Central Oriental y Bogotá y con 4.442 hogares rurales representativos de pequeños productores en cuatro micro-regiones: atlántica media, eje cafetero, cundiboyacense y centro oriente.

el subsidio, sin embargo, no hay una diferencia significativa en las coberturas de asistencia entre los niños beneficiarios del programa y los que no, además las razones de no asistencia en mayor medida son diferentes a la falta de ingreso, en 2016, solo el 6% de los niños de la zona urbana (Gráfico 4-3) y el 1% de la zona rural expresaron que el motivo de su no asistencia era por esa causa (Cuadro 4-4). Preocupa que en 2016 el 31% expresó que la razón es que no deseaban estudiar más.

**Cuadro 4-3**

Asistencia educativa de la población de 6 a 16 años de la zona urbana y razones de no asistencia 2013, 2016

Urbano	Año	2013 (Niños de 6 a 13 años)	2016 (Niños de 6 a 16 años)
Asistencia educativa	Con FAC	100,0	100,0
	Sin FAC	97,1	98,4
Razones principales de no asistencia	No quiere estudiar más	12,2	30,6
	Falta de dinero	31,5	6,2
	Falta de cupos	14,4	3,3
	No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	2,9	-
	Necesita trabajar		2,2
	Debe encargarse de labores domésticas y/o del cuidado de los niños, ancianos o		-
	Cambio de residencia	4,5	13,2
	Porque tuvo hijos, por embarazo o porque se casó		5,0
	Por enfermedad	10,1	19,6
	Necesita educación especial	6,1	11,1
	Por causa del conflicto armado		-
	Por inseguridad en la vereda (en la zona)		-
	Por desastre natural		-
	Por falta de apoyo de los padres o por descuido	1,7	3,5
	Otra razón	16,4	5,3

**Fuente:** Cálculos propios CDEFP- DCEF con base en Universidad de los Andes, Encuesta Longitudinal 2013, 2016

**Cuadro 4-4**Asistencia de la población de 6 a 16 años de la zona rural  
y razones de no asistencia 2013, 2016

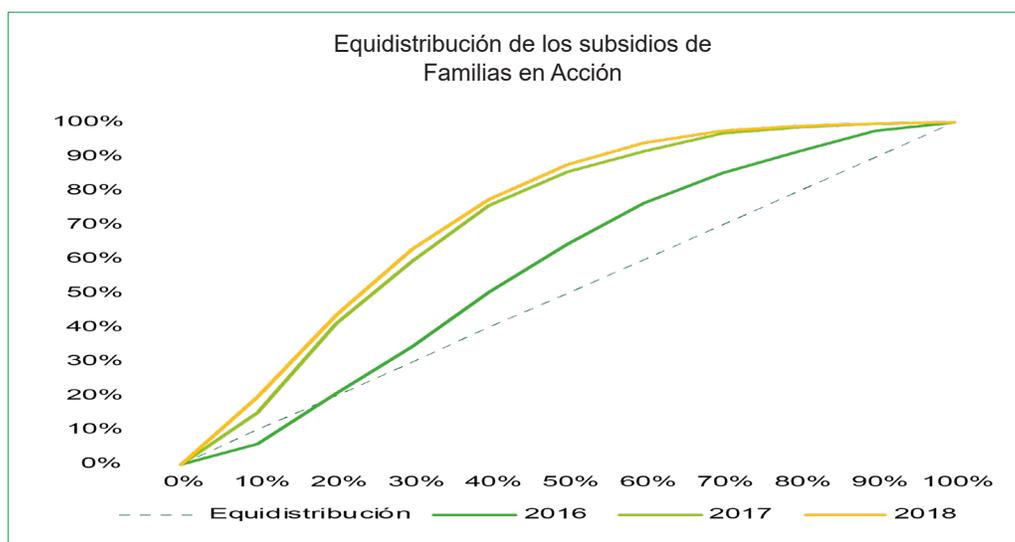
Urbano	Año	2013 (Niños de 6 a 13 años)	2016 (Niños de 6 a 16 años)
Asistencia educativa	Con FAC	100,00	100,00
	Sin FAC	96,80	98,10
Razones principales de no asistencia	No quiere estudiar más	60,15	2,40
	Falta de dinero	2,33	0,61
	Falta de cupos	1,20	0,06
	No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	5,36	0,31
	Necesita trabajar	0,53	0,18
	Debe encargarse de labores domésticas y/o del cuidado de los niños, ancianos o	0,34	-
	Cambio de residencia	2,33	-
	Porque tuvo hijos, por embarazo o porque se casó	-	0,18
	Por enfermedad	7,54	0,98
	Necesita educación especial	7,40	0,61
	Por causa del conflicto armado	-	-
	Por inseguridad en la vereda (en la zona)	-	-
	Por desastre natural	-	-
	Por falta de apoyo de los padres o por descuido	1,28	0,49
	Otra razón	11,01	94,16

**Fuente:** Cálculos propios CDEFP- DCEF con base en Universidad de los Andes, Encuesta Longitudinal 2013, 2016

En materia de progresividad en 2018 el 5,9%<sup>61</sup> de los hogares del programa "Familias en Acción" pertenece a los deciles de más alto ingreso (7 a 10) (Gráfico 4-8), lo cual va en contravía, de lo mencionado en el Mensaje Presidencial de que el gasto social debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos superaron las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios.

**61.** Cálculos CGR, con ECV 2018.

Gráfico 4-8



**Fuente:** Cálculos CGR con DANE - ECV 2016, 2017 y 2018.

#### 4.3.4 Subsidios en el programa Colombia Mayor

En el caso del programa para adultos mayores "Colombia Mayor", tiene como objetivo proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. En este se 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"<sup>62</sup>).

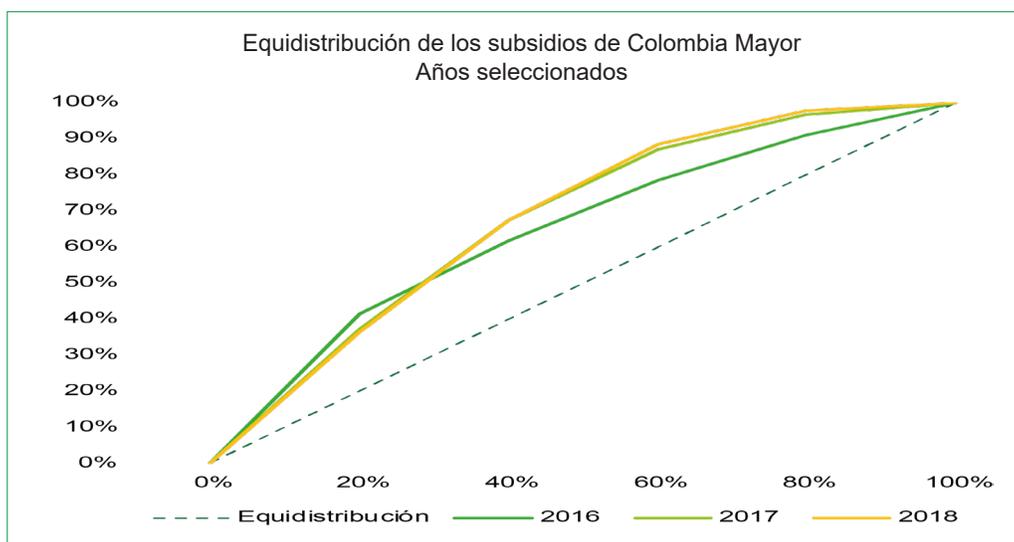
Tal monto está por debajo del requerido para salir de la pobreza extrema (la línea de pobreza extrema en 2018 nacional fue de \$117.605 y la de pobreza \$257.433). El número de cupos asignados se mantiene prácticamente en 1,5 millones con variaciones muy pequeñas, así mismo los recursos asignados del PGN para la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad se mantiene en \$1,2 billones, de los cuales el 91% es para subsidios, 8% cubre los costos operacionales

**62.** Estos valores no han sufrido cambios desde 2016 cuando fue aumentado en \$5.000, para cada rango, con excepción de aquellos que estaban en el límite superior (\$75.000).

(\$96.333.658.629) que corresponden a la comisión que cobra el consorcio Colombia Mayor<sup>63</sup>, específicamente para gastos en apoyo técnico y auditoría se destina menos del 1% (\$460,1 millones).

El programa cubre al 7% de hogares con adultos mayores. Se aprecia la progresividad de este subsidio (Gráfico 4-9), sin embargo, el 11% de los hogares beneficiados pertenecen a los quintiles de ingreso más alto (cálculos propios con ECV 2018).

Gráfico 4-9



**Fuente:** Cálculos CGR con DANE - ECV 2016, 2017 y 2018.

#### 4.3.5 Programa de Subsidio al Aporte para Pensión (PSAP)

El Programa Solidaridad Aporte a Pensión lleva 24 años de implementación, se diseñó para brindar un subsidio entre el 30% y el 5% para el aporte en pensión de trabajadores independientes de los sectores rurales y urbanos, madres sustitutas, personas con discapacidad, concejales de municipios categoría 4, 5 y 6, y desocupados que no cuentan con los recursos suficientes para hacer el aporte para un salario mínimo y que cuando lleguen a la edad de pensión puedan obtenerla.

**63.** Es una alianza entre sociedades fiduciarias del sector público: Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A., - contrato de fiducia pública No. 216 de 2013

Según el Ministerio del Trabajo, no obtuvieron los resultados esperados, dado que de aproximadamente 1.374.066 personas que han pertenecido al programa, se pensionaron 183.579. En 2017 el Programa contaba con un total de 212.632 beneficiarios activos y a junio de 2018 con 204.565 beneficiarios activos. Así que gradualmente se cerrará el programa y a quienes actualmente se encuentran beneficiados se les da la opción de traslado voluntario al programa Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Del PGN 2018 se apropiaron para la subcuenta de solidaridad del fondo de solidaridad pensional \$197.901 millones con ejecución del 90,6%.

#### 4.3.6 Los Beneficios Económicos Periódicos (BEP)

Dentro de los Servicios Sociales Complementarios, en el caso de la población excluida del SGPe, está el programa BEP<sup>64</sup>. Mediante este la población que no puede hacer cotización a pensión puede hacer un ahorro voluntario<sup>65</sup> y flexible a lo largo de la vida para construir un capital para la vejez; cuando cumplen la edad de pensión reciben un incentivo del 20% sobre lo ahorrado. Además del incentivo, concede otros beneficios y ventajas a los afiliados para premiar su constancia, tales como mantener la capacidad adquisitiva, no cobrar los gastos administrativos y el seguro de vida e incapacidad, a los cuales tienen derecho los afiliados con el cumplimiento de algunos requisitos.

Igualmente, quienes así lo deseen podrán trasladar su saldo del SGPe, cuando no cumplan con los requisitos para la pensión y de esta forma recibir un ingreso periódico en su vejez. Pueden optar por la devolución del saldo o la Anualidad Vitalicia, seguro de renta que le entregará una suma cada dos meses hasta el último día de su vida.

---

**64.** Creados por el Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentados por el Conpes No. 156 de 2012, buscan promover ahorro adicional en los estratos bajos (Sisbén 1-3)

**65.** La normativa vigente estableció un monto mínimo de ahorro de \$5.000 y máximo al año de \$990.000 para 2018.

Una limitación identificada del programa está relacionada con el riesgo de muerte de los vinculados a los BEP que logran obtener una anualidad vitalicia por ahorros o traslado de los aportes hechos al SGPe, pues al momento de su fallecimiento, la anualidad obtenida no tiene carácter hereditario. Una situación diferente acontece si el vinculado a los BEP fallece en la fase de ahorro, caso en el que el acumulado hasta ese instante será entregado a los herederos.

La cobertura de este programa si bien se incrementó, no todos los vinculados se mantienen ahorrando, la proporción de ahorradores es del 36,2% (Cuadro 4-5).

*Cuadro 4-5*

Población vinculada y ahorradora en BEP  
2015 – 2018

Inscritos en BEP	2015	2016	2017	2018
Vinculados	193.411	590.160	937.458	1.271.050
Ahorradores		122.229	280.992	459.833
Ahorradores/Vinculados		20,7%	30,0%	36,2%

**Fuente:** elaboró DCEF con Informe de Gestión de Colpensiones 2018 y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017

El máximo ahorro permitido en el año por persona para 2018 fue de \$990.000. Los montos ahorrados son bajos, el total asciende a \$262.097 millones, particularmente muy bajos para quienes ahorran utilizando las redes de recaudo (en promedio \$16.867 al mes por persona) donde está el mayor número de vinculados y que corresponde también en su mayoría a la población con mayores necesidades económicas.

Los que presentan mayor ahorro mensual corresponde a los trasladados por devolución de saldos del RAIS y los gestores culturales que devenguen menos de un salario mínimo<sup>66</sup>, los recursos de estos últimos se obtienen por concepto del 10% de la estampilla Procultura<sup>67</sup>. Para esto se estaría sobrepasando considerablemente el monto anual impuesto como máximo ahorro, pues per cápita mensual el ahorro es de \$2.093.602 (Cuadro 4-6).

**Cuadro 4-6****Ahorrradores acumulados BEP por monto y canal de ahorro 2018**

<b>Canales</b>	<b>Ahorrradores (1)</b>	<b>Monto (\$ millones)</b>	<b>Percápita mensual (Pesos)</b>
Redes de Recaudo	439.089	88.876	16.867
Traslado RPM	27.521	97.611	295.565
Traslado RAIS	201	3.443	1.427.446
Aporte propio por tercero	6.099	4.279	58.466
Terceros aportantes	2.895	7.174	206.505
Traslados PSAP	9.481	55.161	484.838
Gestores Culturales	211	5.301	2.093.602
Incentivos (Sorteos, Referidos, Aseguradora)	4.316	252	4.866
<b>Total</b>		<b>262.097</b>	

**Fuente:** elaboró DCEF con Informe de Gestión de Colpensiones 2018.

Los vinculados pueden tener ahorros por varios canales al mismo tiempo, por esta razón no se totaliza el número de ahorradores en la tabla. Se reportan los ahorradores únicos por cada canal.

En este programa 4.085 personas en 2018 se beneficiaron con la renta vitalicia mensual (Cuadro 4-7), el menor monto otorgado fue de \$40.028 y el mayor de \$1.328.111, el promedio de renta vitalicia fue de \$106.126 pesos, el percapita recibido por beneficiario desmejoró con respecto a 2017, cuantía inferior al requerido para salir de la pobreza extrema.

**66.** Creador Cultural (Artículo 27. Ley 397/97) Es toda aquella persona generadora de bienes y productos culturales, a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad.  
Gestor Cultural (Artículo 28. Ley 397/97) Es toda aquella persona que impulsa los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de la actividad cultural. Coordina como actividad permanente las acciones de administración

**67.** Tributo municipal autorizado por la Ley 397 de 1997 para el fomento y el estímulo de la cultura.

*Cuadro 4-7*

## Población beneficiada en BEP con renta vitalicia 2016 – 2018

Vinculados en BEP con renta vitalicia	2016	2017	2018
Beneficiarios	1.279	3.063	4.085
Anualidad (\$millones)	7.550	15.432	37.919
Per cápita mensual (pesos)	49.192	41.985	77.354

**Fuente:** elaboró DCEF con Informe de Gestión de Colpensiones 2018 y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017

Igualmente, la población que opta por la devolución del ahorro por el tiempo que estuvieron vinculados, recibió un monto por debajo de los \$300.000 (Cuadro 4-8). Esa cuantía explica que el 63,37% de las destinaciones de recursos BEP correspondieron a devoluciones de ahorros.

*Cuadro 4-8*

## Población beneficiada en BEP con devolución de ahorro 2016 – 2018

Vinculados en BEP con devolución de ahorro	2016	2017	2018
Beneficiarios	1.981	6.990	7.591
Monto (\$millones)	6.050	20.770	22.232
Per capita (pesos)	305.401	297.139	292.873

**Fuente:** elaboró DCEF con Informe de Gestión de Colpensiones 2018 y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017

En cuanto a los gastos de administración del Fondo de Beneficios Económicos, en concordancia con lo establecido en el Decreto 0604 de 2012 en su artículo 20, modificado por el artículo 6 del Decreto 2983 de 2013, son asumidos con recursos del PGN previo concepto de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos, estos ascendieron en 2018 a \$44.294 millones, es decir mensualmente la administración de este Fondo le cuesta al Estado \$3.691 millones.

El total de ingresos para el programa es de \$77.166 millones, a 31 de diciembre, se realizaron compromisos con el fin de amparar procesos de contratación y gastos de nómina por la suma de \$53.322 millones que correspondieron al 96,3% del presupuesto aprobado, por su parte el gasto ascendió a \$49.890 millones.

Las cifras anteriores evidencian la ineficacia del programa, por el bajo nivel de ahorradores, así como por el bajo monto del beneficio que obtienen las personas afiliadas, exceptuando las que pasan sus devoluciones de saldos del RAIS y los Gestores Culturales.

#### 4.3.7 Subsidio en vivienda

La calidad de vida asociada a las características de habitación de los hogares en Colombia revela diferencias geográficas, culturales, ambientales y socioeconómicas, que se tornan relevantes para la política pública cuando vulneran el goce efectivo a los derechos fundamentales al agua y saneamiento y a una vivienda digna<sup>68</sup>. En efecto, los indicadores muestran como los hogares pertenecientes a los quintiles de ingreso más bajos cuentan con menores coberturas de servicios públicos y presentan, en general, condiciones de vivienda poco adecuadas.

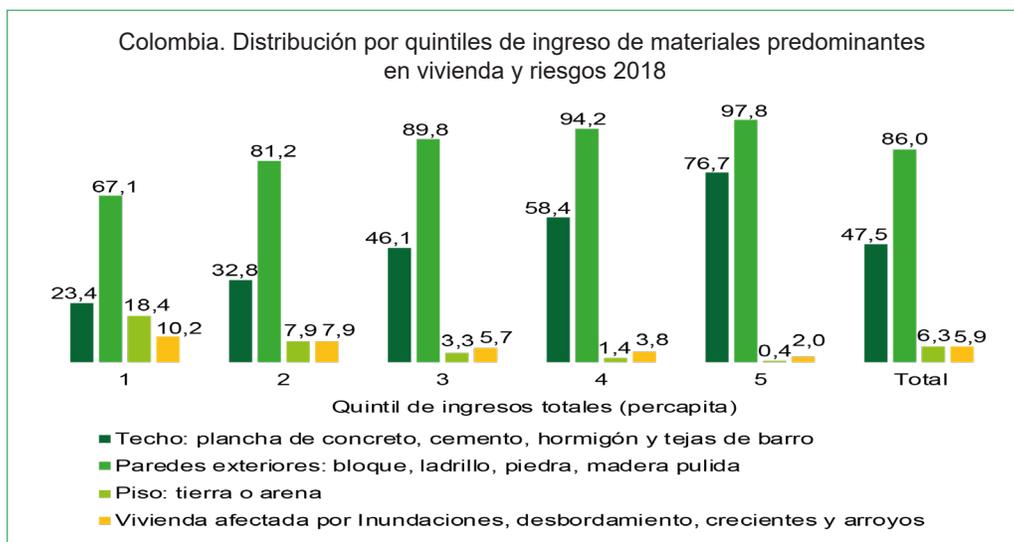
Los materiales con que se construye la vivienda revelan brechas habitacionales en Colombia, con prevalencia de materiales inadecuados y vulnerabilidad frente a los riesgos en los quintiles más bajos. El piso de tierra o arena está asociado a riesgos para la salud, mientras que las paredes de bloque, ladrillo, cemento, piedra o madera pulida y techos de concreto, cemento, hormigón y tejas de barro indican unas condiciones más dignas y salubres. Por su parte, los hogares más pobres tienen mayor afectación de sus viviendas por emergencias y desastres<sup>69</sup> (Gráfica 4-10).

---

**68.** La Constitución Política establece en su artículo 51 que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

**69.** Otros aspectos a tener en cuenta son: La seguridad jurídica de la tenencia; Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; ubicación y adecuación cultural. ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: CESCR (1991). Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada y <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

Gráfico 4-10



**Fuente:** DANE-ECV 2018. Cálculos CGR, DES Infraestructura.

Frente a esas brechas en vivienda digna, la obligación del Estado es adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho de forma progresiva<sup>70</sup>. Así, la política debe enfocarse a reducir los déficit cualitativo y cuantitativo y mejorar la equidad reduciendo las brechas urbano-rurales, regionales y sociales. En los últimos gobiernos el gasto se enfocó prioritariamente a reducir el déficit cuantitativo, mediante otorgamiento de subsidios en dinero para compra de vivienda nueva, el programa de subsidios en especie conocido como vivienda gratuita y subsidios a la tasa de interés. El programa de mejoramiento de vivienda se limitó a zona rurales.

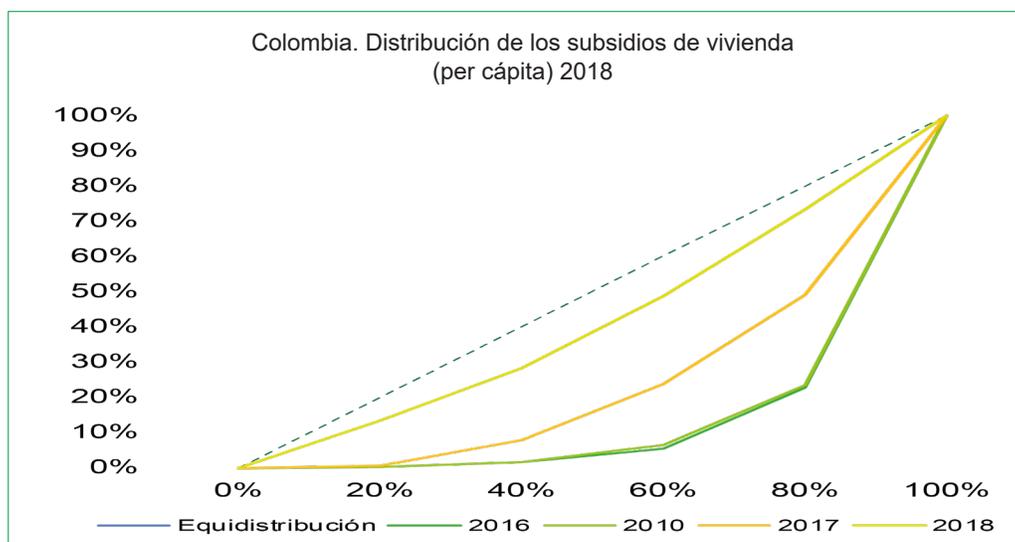
Para el cuatrienio 2018-2022 surgen los programas de Casa Digna Vida Digna (mejoramiento), y Semillero de Propietarios (arriendo social con opción de compra). Se observa un riesgo frente a la culminación del programa de viviendas gratuitas sin que se haya diseñado un programa alternativo para cubrir al grupo poblacional más pobre que no cuenta con capacidad para un cierre financiero para adquirir vivienda, con modelos de ejecución que les brinden mayor participación y autogestión.

**70.** ONU. Conceptos clave sobre los DESC-¿Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales?

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx>

El gasto social en vivienda muestra mejoras en el efecto redistributivo de los subsidios, pero en todo caso, continúa siendo regresivo (Gráfico 4-11) por cuanto los hogares de mayor ingreso son los más beneficiados. En 2018 el primer quintil empieza a ser cubierto por los programas de vivienda gratuita y mejoramiento que no exigen ni cuota inicial ni capacidad de endeudamiento para acceder a soluciones habitacionales.

Gráfico 4-11



**Fuente:** DANE-ECV 2018. Cálculos CGR.

El beneficio obtenido por el quintil más alto (27%) está afectado por la cobertura a la tasa de interés para viviendas nuevas de hasta por 435 smmlv (\$339,8 millones en 2018), conocido como FRESH No VIS, que en estricto sentido no hacen parte de la política de vivienda sino de impulso al sector de la construcción en cabeza del Ministerio de Hacienda, programa que culminó en 2018. En su cuarta generación, este programa buscaba beneficiar 50 mil compradores, logrando más de 46.000.

Por su parte, el programa focalizado a los más pobres mediante la cobertura de tasas de interés para créditos de vivienda prioritaria (precio vivienda hasta 70 smlmv) y de interés social (70 smlmv y hasta los 135 smlmv) tuvieron en promedio 28.000 beneficiarios anuales en el cuatrienio 2014-2018. El monto del subsidio a la tasa de interés estimado en 2018, para los siete años de cobertura, fue de \$22 millones para No VIS<sup>71</sup>, \$13,9 millones para VIS y \$7,2 millones para VIP<sup>72</sup>.

Cabe reiterar que como en el caso del SGP y los recursos para las pensiones, el gobierno utilizó los recursos de vivienda para fines distintos; así la Ley 1873 de 2017 (Artículo 102) autorizó se descapitalizara el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) en \$400 mil millones para utilizarlos en programas de gobierno.

#### 4.3.8 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 alcantarillado, el acceso al agua potable y al saneamiento básico.

##### 4.3.8.1 Agua y saneamiento básico

El agua y el saneamiento se constituyen en derechos fundamentales como elementos indispensables para la existencia humana, a la vez que como servicios públicos son inherente a la finalidad social del Estado<sup>73</sup>. La política permitió el crecimiento sostenido en las últimas dos décadas en las coberturas, con un leve descenso en 2018, que para el caso del acueducto se redujo a niveles de 2008.

---

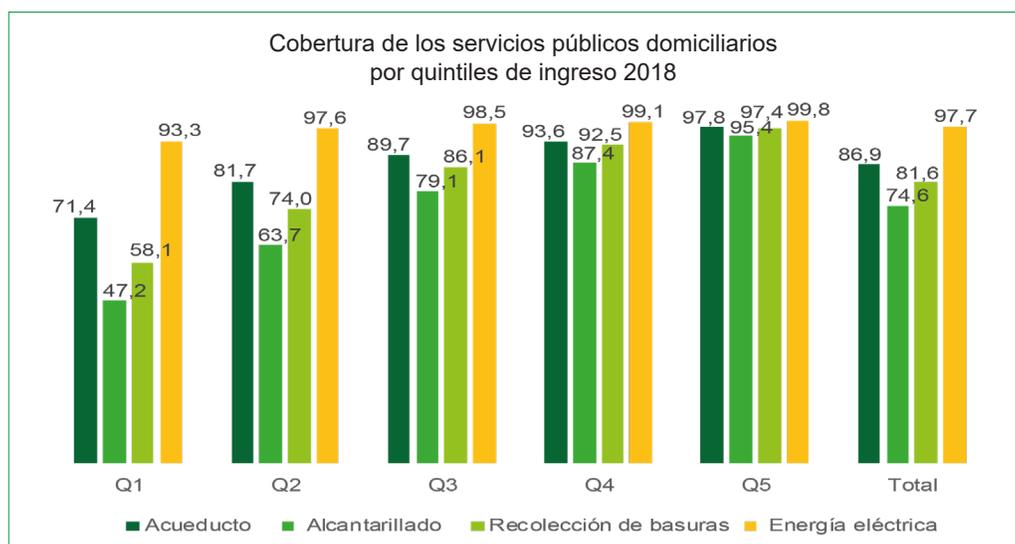
**71.** Calculado según promedio del precio de la vivienda de 250 SMMLV y con base en información de programas anteriores y datos observados.

**72.** Según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 11 de abril de 2019 radicado 2-2019-012349 y Fonvivienda del 11 de abril de 2019 radicado 2019EE0030893.

**73.** El agua es un derecho fundamental y, se define como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad” Sentencia T-740/11. Corte constitucional.

Pese a este avance, las brechas poblacionales por área donde se vive, región y el estatus socioeconómico persisten. Más del 95% de las personas de mayores ingresos cuentan con estos servicios. Esto contrasta con los más pobres que no superan el 72% en acueducto, 48% en alcantarillado y 59% en recolección de basuras (Gráfico 4-12).

Gráfico 4-12



**Fuente:** Cálculos CGR con DANE ECV 2018.

Adicionalmente, estos servicios presentan déficits y brechas en calidad y oportunidad. Por ejemplo, mientras en el primer quintil de ingreso el 64% de los hogares recibe el agua las 24 horas del día durante los siete días de la semana, en el último quintil el porcentaje es de 91,2%. De similar manera, la recolección de basuras tres veces por semana es de 52% para los hogares más pobres y para los hogares de mayor ingreso este indicador sube a 65%.

Por su parte las brechas urbano-rurales son superiores a 45 puntos. Regionalmente, Bogotá cuenta con coberturas cercanas al 100% frente a regiones como la Pacífica con 71% en acueducto; 41,5% en alcantarillado y 52,7% en recolección de basuras (Cuadro 4-9).

Cuadro 4-9

Colombia. Brechas en cobertura acueducto y saneamiento básico Hogares 2018

Zona residencia	Brechas en cobertura servicios públicos		
	Acueducto	Alcantarillado	Recolección de basuras
Total Nacional	87	75	82
Cabeceras municipales (C)	97	92	98
Centros Poblados y Rural Disperso (CPRD)	51	13	24
Brecha C/CPRD	46	80	74

**Fuente:** DANE-ECV 2018. Cálculos CGR, DES de Infraestructura.

#### 4.3.8.2 Subsidios de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo (GLP)<sup>74</sup>

El asunto central de los recursos asignados al sector minero energético con clasificación de GPS gira en torno a los subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios, que incluyen los servicios de energía eléctrica y gas por red que corresponde esencialmente al gas natural (GN) y el distribuido en cilindros y tanques (GLP).

Los primeros están destinados a beneficiar población de los estratos 1, 2 y 3, con recursos que provienen principalmente del PGN a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSS-RI)<sup>75</sup>, creado para administrar y distribuir dichos recursos y del Fondo de Energía Social (FOES)<sup>76</sup>, financiado con los recursos provenientes del ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión<sup>77</sup>. Estos recursos son catalogados como un subsidio al consumo al compensar la capacidad económica de la población objetivo para acceder al servicio público.

**74.** Contraloría Delegada de Minas y Energía.

**75.** Leyes 142 de 1994 y 286 de 1996, Decretos 847 de 2001 y 201 de 2004.

**76.** Creado mediante el artículo 118 de la Ley 812 de 2003. Gestión, y Barrios Subnormales. Decreto 0111 el 20 de enero de 2012y Decreto 1144 de 2013.

**77.** CREG Resolución No.004 del 12 de febrero de 2003, Artículo 3°. Definiciones Generales: *Rentas económicas que se originan como efecto de la congestión de un Enlace Internacional, son efecto de las diferencias de precios que se tienen en los Nodos Frontera congestionados, son de carácter temporal y dependen de las expansiones en transmisión. Estas rentas no serán asignadas a los propietarios de los enlaces internacionales y no constituyen fuente de remuneración para la generación.*

Hay que tener en cuenta que también se contabilizan los recursos provenientes de los Fondos de apoyo financiero destinados a la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica, los cuales son considerados como subsidios a la oferta: FAER<sup>78</sup>: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas; FAZNI<sup>79</sup>: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas; PRONE<sup>80</sup>: Programa de Normalización de Redes Eléctricas.

Durante el periodo 2010-2018 los subsidios aplicados al sector energético ascendieron a \$17,39 billones (pesos constantes de 2018) que representaron el 79,13% de los recursos asignados al sector como gasto público social; de estos el 80,07% correspondieron a subsidios por menores tarifas al servicio de energía eléctrica (incluyendo consumo e infraestructura en cobertura) y el restante 19,93% al sector gas, gas natural (GN 18,62%) y gas licuado (GLP 1,31%).

El servicio de gas domiciliario por red recibió en la vigencia 2018 recursos por un monto de \$767,2 mil millones y para el gas distribuido por cilindros y tanques, \$56,3 mil millones que representan el 29,3% del total de subsidios asignados al sector para energía y gas.

El subsector gas cuenta con subsidios provenientes del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural<sup>81</sup> y con recursos del PGN para el pago de menores tarifas de GLP distribuidos en cilindros y tanques estacionarios a nivel nacional<sup>82</sup>. En total durante el periodo 2010-2018

---

**78.** Creado por el Artículo 105 de la Ley 788 de 2002 y reglamentado con el Decreto 1122 de 2008.

**79.** Creado en los artículos 81 al 83 de la Ley 633 de 2000 con una vigencia a 31 de diciembre de 2007; posteriormente la Ley 1099 de 2006 prolonga su vigencia hasta 31 de diciembre de 2014 y es reglamentado medio del Decreto Reglamentario 1124 de 2008.

**80.** Creado mediante la Ley 1117 de 2006.

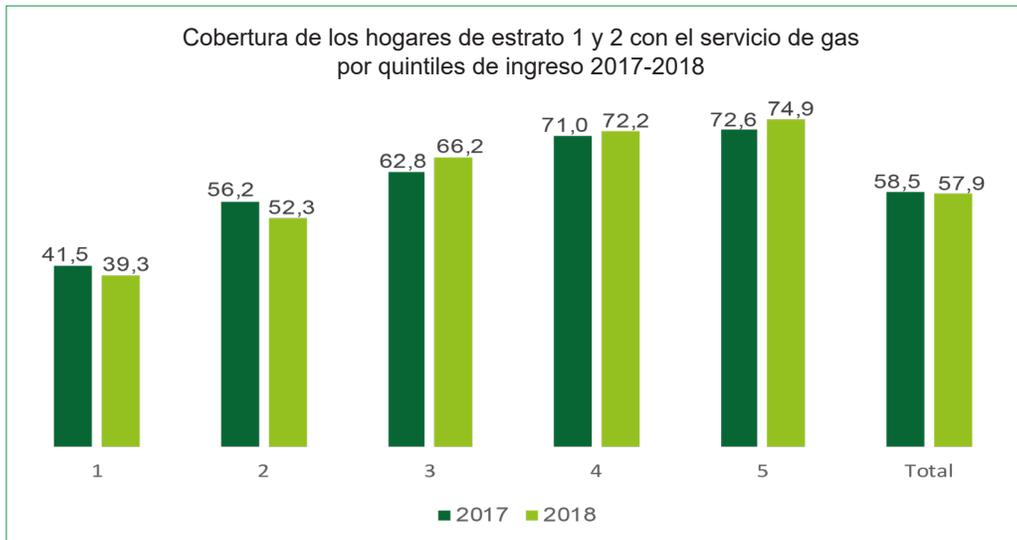
**81.** Creado por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por las Leyes 887 de 2004, 1151 de 2007 y la Ley 1450 de 2011

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

los recursos asignados para GN y GLP suman 3,47 billones, de los cuales el 93,4% están dirigidos al pago por menores tarifas de GN a nivel nacional y el restante 6,6% a GLP, con la salvedad que este último sólo se aplica a unos departamentos y municipios a partir de 2013<sup>83</sup>.

Los hogares de ingreso alto se benefician del subsidio del gas por tubería y es en ellos donde mejoró la cobertura y no en los de ingresos bajos, al igual que en los subsidios de energía, la razón es la asignación por estrato y no por la condición económica del hogar (Gráfico 4-13).

Gráfico 4-13



Fuente: CGR sobre información de DANE ECV 2017 y 2018.

**83.** 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, Villa Garzón, 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.

La CGR (2019)<sup>84</sup> se pronunció sobre la insostenibilidad del esquema de subsidios en el sector eléctrico, por el desequilibrio entre subsidios y contribuciones. Durante el periodo 2007-2018 el crecimiento promedio de los subsidios fue del 11% mientras que el de las contribuciones alcanzó el 4%, déficit que desde 2012 se viene cubriendo con recursos, cada vez en mayor proporción, provenientes de PGN incrementándose en un 17% en el mismo periodo.

En 2018 el 35% de los hogares de los quintiles de mayor ingreso fueron beneficiarios del subsidio de energía por pertenecer a los estratos 1, 2 y 3<sup>85</sup>.

#### *4.3.8.3 Subsidios en acueducto, alcantarillado y aseo*

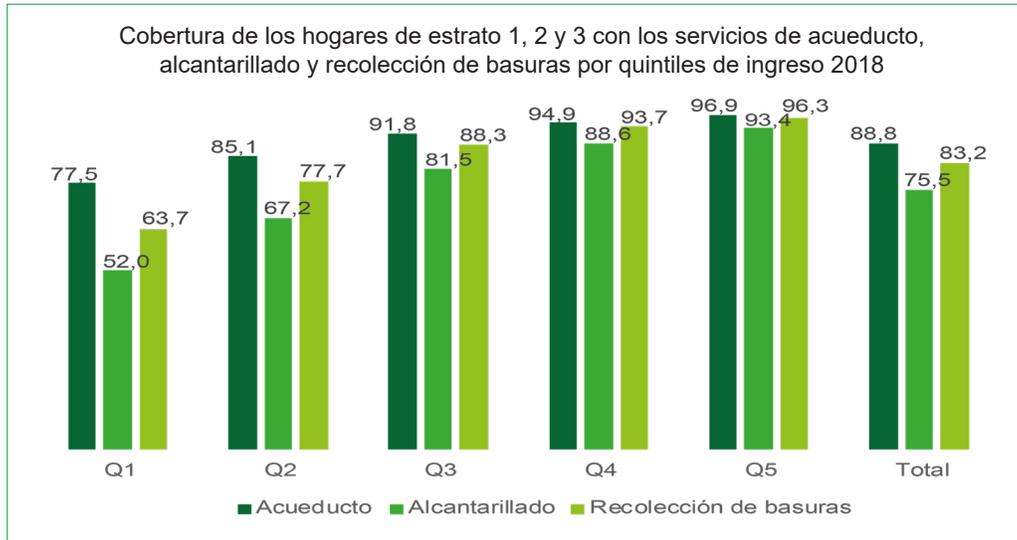
Los subsidios al consumo para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se dirigen a población de los estratos 1, 2 y 3. Para el estrato 1 el valor del subsidio es 70% del costo unitario de prestación del servicio del consumo de subsistencia, para el 2 es del 40% y para el 3 del 15%. Al igual que en el caso de Energía y Gas, hogares de ingresos altos se benefician de estos recursos (Gráfico 4-14).

---

**84.** CGR, 2019. Análisis del esquema de asignación y distribución de subsidios para el pago por menores tarifas en energía eléctrica del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Distribución de Ingresos, 2010- 2018. Pág. 15.

**85.** Cálculos CGR-DCEF sobre información del DANE, ECV 2018.

Gráfico 4-14



**Fuente:** CGR sobre información de DANE ECV 2017 y 2018.

#### 4.3.9 Subsidios para la niñez

Algunos expertos señalan que invertir en la educación de la niñez es más rentable que la inversión en educación terciaria y a esto le llaman eficiencia asignativa, en el sentido que a largo plazo esta población, si recibe entre otros alimentación saludable y educación de calidad garantiza ganancias en capital humano. En el caso colombiano, los subsidios a la niñez se dan entre otros, por medio de los programas del ICBF que tuvo una asignación de \$6,33 billones y los colegios oficiales o públicos.

En el caso del ICBF, la mayor participación está en los recursos para inversión y en el programa Primera Infancia (Cuadro 4-10)

## Cuadro 4-10

## Distribución del presupuesto del ICBF 2018

Nombre proyecto ICBF 2018	%
Funcionamiento	9,5%
Gastos de personal	8,2%
Gastos generales	0,7%
Transferencias	0,7%
Inversión	90,5%
Primera infancia	63,5%
Protección	14,5%
Modelo intervención	3,5%
Nutrición	3,1%
Generaciones	1,8%
Familia	1,7%
Tecnología	0,9%
Construcción	0,9%
Snbf	0,2%
Comunicaciones	0,2%
Evaluación	0,1%
<b>Total general</b>	<b>100,0%</b>

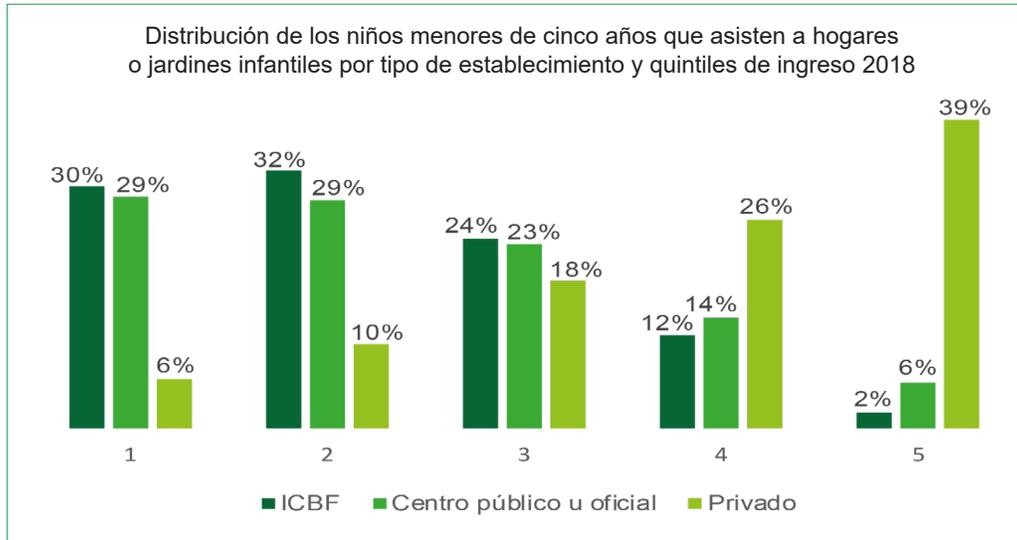
**Fuente:** [www.icbf.gov.co/gestion-transparencia/transparencia/presupuesto/general](http://www.icbf.gov.co/gestion-transparencia/transparencia/presupuesto/general) tomada el 4 julio 2019

En Colombia en el 2018, el 65,1% de los niños menores de cinco años no asistieron a hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio, el 71% porque sus cuidadores consideran que no tienen la edad o prefieren que no asista.

De los que asisten el 57,6% lo hace a un hogar comunitario, hogar infantil o jardín infantil del ICBF, el 16,7% a un colegio o centro educativo público u oficial y el 25,8% a un colegio o institución privada.

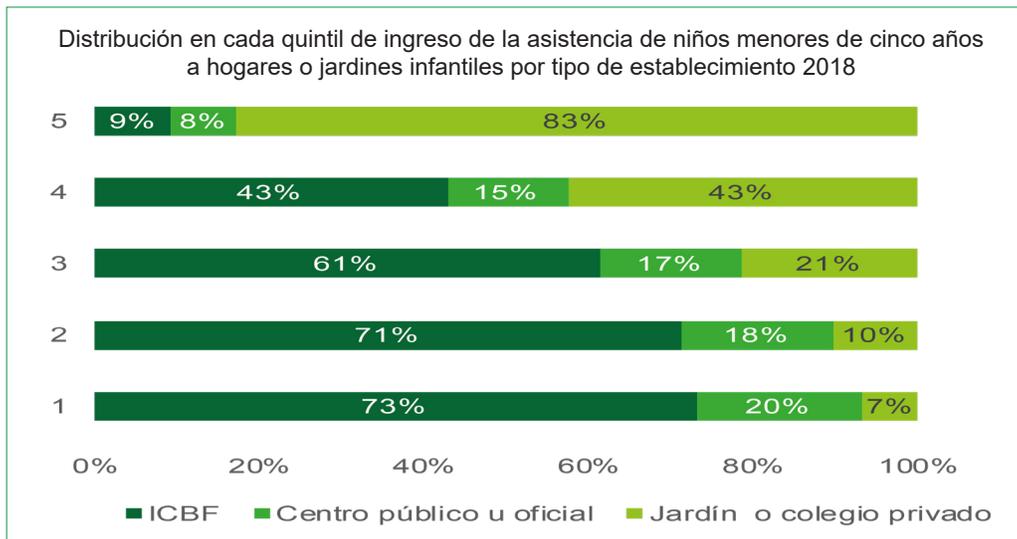
Se aprecia que la población más pobre (Quintiles de ingreso 1 y 2) asiste en su mayoría al ICBF o a institución oficial como es deseable (Gráfico 4-15 y 4-16). Sin embargo, el 14% de la población de hogares de ingreso alto se beneficia de los subsidios del ICBF y el 20% de las instituciones públicas u oficiales, particularmente el 43% de los menores de 5 años del quintil cuatro de ingreso asiste a los hogares o jardines del ICBF (Gráfico 4-15).

Gráfico 4-15



Fuente: CGR\_DCEF con ECV 2018.

Gráfico 4-16



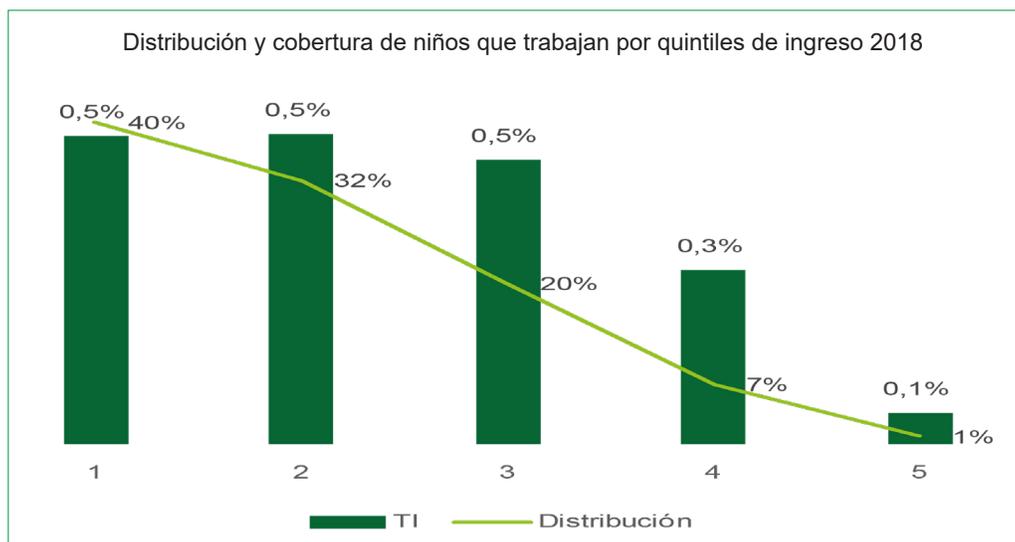
Fuente: CGR\_DCEF con ECV 2018.

Otro de los programas en el que participa el ICBF junto con el DPS y el Ministerio del Trabajo es la erradicación del trabajo infantil (TI) incluido en el proyecto de Protección, según el ICBF, se considera como TI: "Toda actividad, remunerada o no, realizada en forma independiente

o al servicio de otra persona, por personas menores de 18 años y las cuales les resulten peligrosas por su naturaleza o condición. Es importante comprender que el TI impide el desarrollo escolar de los niños, niñas y adolescentes e implica un daño para su salud, al tratarse de actividades que los ponen en peligro de sufrir daños físicos, morales y psicológicos”.

De acuerdo con la ECV en 2018, el 0,4% de la población menor de 18 años trabaja y en los hogares más pobres el 0,5%, el 72% de los que trabajan pertenecen a los hogares de los quintiles de población de bajo ingreso (1 y 2) (Gráfico 4-17).

*Gráfico 4-17*



**Fuente:** CGR\_DCEF con ECV 2018.

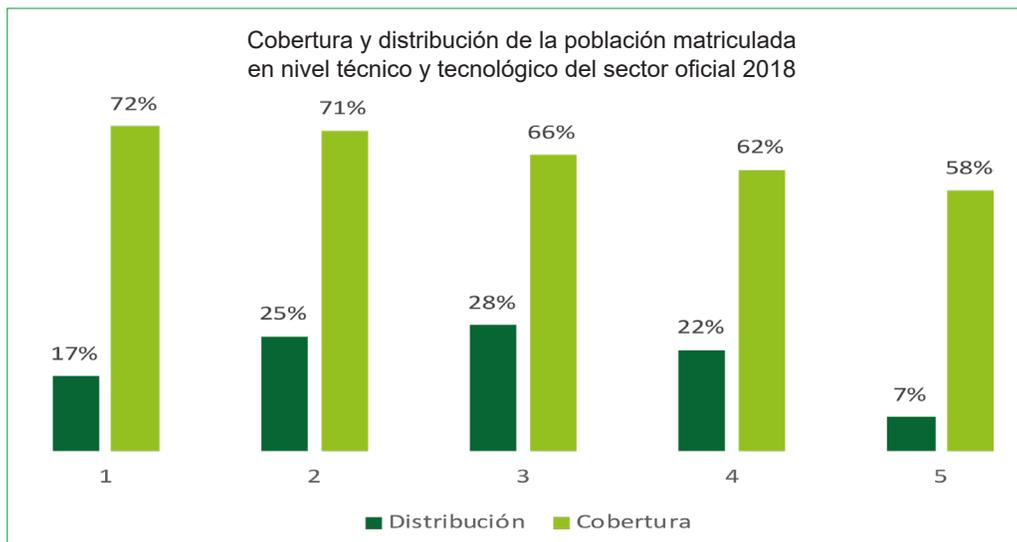
#### 4.3.10 Subsidios para la educación técnica y tecnológica

El SENA es la entidad pública que ofrece educación técnica y tecnológica en el país, con un presupuesto para 2018 de \$3,39 billones. De éstos \$3,3 billones fueron para inversión y por aportes de la Nación fue \$1,79 billones. Según la entidad anualmente pasan por el SENA más de 5,5 millones de aprendices, entre los niveles de formación titulada y complementaria. Uno de sus objetivos es “dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo requieran dicha formación, para aumentar por ese

medio la productividad nacional, y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva". Sin embargo, en los requisitos de ingreso a los programas técnicos y tecnológicos, no se observa ninguno relacionado con el nivel de ingreso del solicitante u otra característica que pudiese esclarecer la preferencia a la población menos favorecida.

Hace algunos años por medio de la Encuesta de Calidad de Vida, era posible caracterizar a la población matriculada en el SENA, ahora la encuesta no diferencia el tipo de entidad, sin embargo, se puede acercarse a la situación general de las entidades oficiales que ofrecen formación técnica y tecnológica oficial. En Colombia el 66,4% de la población matriculada en el nivel técnico o tecnológico lo hace en una institución oficial. Las coberturas de matrícula en institución oficial son superiores al 57% en todos los niveles de ingreso y un 30% de los que asisten pertenecen a los quintiles de mayor ingreso (Gráfico 4-18).

Gráfico 4-18



Fuente: CGR\_DCEF con ECV 2018.

## **Capítulo V**

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

Según lo dispuesto por la Ley 42 de 1993 en su artículo 38, la Contraloría General de la República emite la opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro para la vigencia 2018.

Cabe señalar que este es un informe de carácter macro sobre las cifras, principios y cumplimiento de la ejecución del presupuesto general de la Nación y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por tanto, en una primera parte se discute la razonabilidad desde el cumplimiento de los principios presupuestales, la programación, ejecución y la concordancia de los diferentes documentos que armonizan la ejecución presupuestal tal como lo señala la normativa.

En una segunda, se registran los resultados de auditoría financiera en lo que tiene que ver la evaluación del presupuesto, que las delegadas sectoriales realizaron a las entidades del PGN dentro del Plan de Auditorías ejecutado para la vigencia 2018; allí mismo, se desarrolla la función del artículo 40 de la Ley 42 de 1993 de refrendar las reservas presupuestales por parte de la CGR. Acá se describen y cuantifican los hallazgos y con base en los soportes de auditoría se determina la opinión.

La sumatoria de estos hechos cualitativos y cuantitativos por los hallazgos fiscales determinan la razonabilidad de la Cuenta del Presupuesto y el Tesoro.

### **5.1 Factores macro que incidieron en la ejecución del presupuesto**

Con el objeto de presentar un resultado fiscal acorde con el principio de sostenibilidad y de la regla fiscal, el gobierno nacional realizó cambios normativos para el cumplimiento de los principios de anualidad, universalidad, planificación, especialidad y unidad de caja.

Según el artículo 41 del decreto 111 de 1996 (EOP), las apropiaciones incluidas en el Presupuesto son autorizaciones máximas de gastos para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones

vencen y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Así mismo, la Corte Constitucional señaló que *"Los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad de este. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto"* (Sentencia C-337 de 1993)

Pero también la Corte ha explicado claramente la diferencia entre ley orgánica y la ley anual de presupuesto en este sentido: *"mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo"*.

La Corte Constitucional respecto a la ley orgánica del presupuesto también ha sostenido que esta, tiene características constitucionales especiales: *"En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa. De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad"* (Sentencia C-935 -04).

Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico. Por ello ha dicho la Corte que reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto *a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla*, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal.

En ese sentido la CGR considera necesario y conveniente, según lo expuesto a lo largo del presente informe, evaluar el cumplimiento de los principios presupuestales en la vigencia de 2018 y su impacto macroeconómico. Para el análisis de la vigencia se consideró los prin-

cipios que de acuerdo con los hechos económicos y presupuestales se presentaron en 2018 y que afectaron de algún modo la ejecución presupuestal con un fin determinado. Estos fueron los principios de anualidad y de la regla de sostenibilidad fiscal.

### 5.1.1 Principio de anualidad

El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre *no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha* y los saldos de apropiación no afectados por compromisos *caducarán sin excepción* (Ley 38 de 1989, artículo 10).

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se deben hacer periódicamente, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período, el año fiscal (1° de enero al 31 de diciembre). Así se reafirma la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales. Su objetivo básico es el de facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del año fiscal. El principio de la anualidad tiene la ventaja de ayudar a acomodar la gestión (Sentencia C-337 de 1993).

Dentro del proceso auditor al presupuesto que incluye la refrendación a las reservas presupuestales de las entidades que ejecutan el Presupuesto General de la Nación, se encontró que la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de 2018 se enmarcó en el periodo de tiempo definido en el EOP. Sin embargo, como se expresó anteriormente, este principio en especial se vio cubierto con una operación mediante la cual se constituyeron reservas por \$10,58 billones para el servicio de la deuda, pero que por la dinámica de esta conllevaría al incumplimiento del principio de anualidad en la constitución de reservas pues ésta se realizó para el pago del servicio de la deuda de la vigencia 2019 y no de 2018.

Así mismo al cierre de la vigencia 2018, se constituyeron reservas presupuestales que correspondían a anticipos pactados en un contrato o a bienes y servicios recibidos a 31 de diciembre de 2018, debiendo constituirse como cuentas por pagar, proceso que desnaturaliza la figura de la reserva presupuestal definida en el segundo inciso del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). No obstante, las dos operaciones descritas, cuentan con base legal de los artículos 28 y 31 de la Ley de presupuesto 1940 de 2018.

En este sentido la CGR insiste que la Corte Constitucional ha expresado en su jurisprudencia que *"las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa."* Sentencia C-052 de 2015 subrayado de CGR.

Por tanto, en el desarrollo normativo presupuestal para las vigencias 2018 y 2019, la CGR considera que se tomaron medidas en contravía del EOP y la reiterada jurisprudencia de la corte. De tal forma que convoca al Congreso para que se corrijan los yerros expresados en la Leyes de presupuesto de estas vigencias en especial los artículos 28 y 31 respectivamente.

### 5.1.2 Principio de sostenibilidad y regla fiscal

Con el Acto Legislativo 3 del 2011 se estableció el principio de sostenibilidad fiscal como: "El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo."

En armonía con este principio, se promulgó la Ley 1473 del 2011, que estableció en su Artículo 5 la regla fiscal según la cual "El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022." Y en su párrafo transitorio determinó que "El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022".

Sobre este principio la CGR llama la atención dado que el gobierno nacional utilizó su poder legislativo y administrativo para hacer cumplir las metas del déficit fiscal mediante diferentes operaciones presupuestales y de tesorería que, dándole una apariencia de legalidad, trastocó la ejecución presupuestal y de la tesorería para dar un parte positivo en las finanzas públicas, contraviniendo los conceptos del EOP, para obtener unos registros presupuestales que no muestran la realidad financiera y presupuestal de los hechos económicos realizados por las entidades que ejecutan el Presupuesto General de la Nación.

## **5.2 Hallazgos de auditoría financiera vigencia 2018**

Para la vigencia 2018, la Contraloría General de la República auditó \$214,06 billones que corresponden al 91% del total de la apropiación vigente del PGN, con 63 unidades ejecutoras incluidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal PVCF 2019. En el proceso auditor también se verificó la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2017 por \$18,07 billones, a las mismas unidades ejecutoras.

### **5.2.1 Hallazgos: incorrecciones e imposibilidades y opiniones<sup>86</sup>**

#### **5.2.1.1 Incorrecciones**

En los informes de auditoría se reportaron un total de 229 incorrecciones las cuales fueron cuantificadas en un valor de \$4,52 billones de los cuales el 51,83% se presentaron en gastos; 46,09% en reservas; 0,45% en cuentas por pagar; y 1,63% en ingresos.

Con respecto a los momentos presupuestales, el 41,91% del monto de las incorrecciones se afectó en la ejecución; el 40,13% corresponde a reservas y cuentas por pagar constituidas durante la vigencia actual; el 11,53% en planeación y programación; mientras que el 6,43% restante correspondieron a las reservas y cuentas por pagar constituidas en la vigencia inmediatamente anterior.

---

**86.** Los datos relacionados en este Capítulo corresponden a la información suministrada por las Contralorías Delegadas Sectoriales producto del proceso auditor llevado a cabo en el primer semestre de 2019.

Del valor total de las incorrecciones, el 39,16% se presentaron por incumplimiento de normas por parte de los ejecutores, el 31,19% por desvío de control y el 29,65% por irregularidad en las cifras presupuestales.

### *5.2.1.2 Incorrecciones en ingresos*

Se destaca la incorrección reportada por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) por valor de \$32.961 millones en razón a que la Corporación efectuó el registro presupuestal de ingreso de las Contribuciones del Sector Eléctrico como un Ingreso Corriente no Tributario en la subcuenta Aportes (1.1.02.05); no obstante, que tanto la Corte Constitucional mediante sentencia C-594 de 2010 definió la naturaleza jurídica de las transferencias que realiza el sector eléctrico como una Contribución parafiscal.

### *5.2.1.3 Incorrecciones en gastos*

Las incorrecciones en el Gasto fueron cuantificadas en un valor de \$2,34 billones: 89,74% en Inversión, 8,55% funcionamiento y 1,71% servicio de la deuda.

Con relación a las incorrecciones reportadas en Inversión los hallazgos más representativos son:

- El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) reporta una incorrección por valor de \$465.086 millones, toda vez que se comprometió durante la vigencia 2018 el 99% de los recursos de los cuales solo pagó el 22%. Por otra parte, la ejecución y pago del Rezago (Valor Líquido Cero) fue del 49,4%, circunstancias que evidencian deficiencias en la ejecución presupuestal.

La entidad, adicionalmente, dejó de ejecutar en el Programa de Vivienda Gratuita II un monto equivalente a \$450.000 millones, que corresponden al 72%, del total de los recursos asignados a este programa, para la vigencia 2018.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR reporta una incorrección por valor de \$185.723 millones, debido a que se presentó una ejecución del 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. Esta situación condujo

a que un amplio volumen de las reservas no corresponda a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, sino que se constituyeron por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual afectando, además, la consecución del logro de los propósitos institucionales y los objetivos del sector.

Respecto a las incorrecciones en Funcionamiento, se destacan:

- De la auditoría efectuada a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) se reporta que, de los recursos de porcentaje ambiental para proyectos de inversión, se destinaron \$14.797 millones para gastos operativos de inversión, los cuales una vez verificados, corresponden a gastos de funcionamiento por pagos de nómina de empleos de carácter general de la Corporación; adicionalmente \$3.435 millones para otros gastos de funcionamiento, para un total de \$18.233 millones.
- El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), dejó de ejecutar el monto de \$112.122 millones.
- De la auditoría realizada al Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea se reportan dos incorrecciones por valor de \$8.729 millones correspondientes a irregularidades evidenciadas en el proceso de contratación:

La primera por valor de \$4.039 millones relacionada con el Contrato 172/18, en el cual se presentó la salida del país sin autorización y recibo a satisfacción de los bienes en Miami sin que estos aun hayan llegado al país.

De otro lado, por valor de \$4.690 millones, se evidenció que la fecha del RP es posterior a la firma de los contratos de ACOFA Nos.272/17, 020, 172, 123, 164, 191, 187 y 202 de 2018. en un caso después de 14 días de firmar el contrato, expidieron el RP y en los otros un día después.

#### *5.2.1.4 Incorrecciones en constitución de rezago 2018*

En cuanto a la constitución del rezago 2018, las incorrecciones reportadas en Reservas alcanzaron la suma de 2,08 billones de los cuales el 16,5% corresponden al Fondo de Adaptación donde se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018 por \$345.000 millones, equivalentes al 49% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación según lo establecido en la

norma presupuestal, es decir, se afecta la asignación de recursos para la siguiente vigencia para el proyecto "Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal", contraviniendo el artículo 78 del Decreto 111 de 1996. Así mismo, se estableció que éstas no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales, antes de ingresar los recursos a la fiducia, por lo que debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96 la relación de compromisos que justificaran su constitución.

Se evidenciaron contratos celebrados en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) por un monto de \$89.334 millones, lo cual equivale al 23% de la Reserva Constituida por la entidad, donde el valor de la obligación (Contrato) es igual al valor de la Reserva, denotando que existe una reserva inducida en el último bimestre de 2018, tal es el caso que durante los meses de noviembre y diciembre se celebraron contratos por \$53.984 millones, sin ninguna ejecución, lo cual permite inferir que la Entidad tenía conocimiento previo de la imposibilidad de poder cumplir con el objeto contractual en los dos (2) últimos meses de 2018, por su alta complejidad y requerimientos previos, para lo cual se deberían haber catalogado, clasificado y gestionado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con recursos de vigencias futuras.

De otro lado, la auditoría adelantada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reporta una incorrección por valor de \$339.781 millones por reservas constituidas que superaron el 15% del presupuesto de inversión.

#### *5.2.1.5 Incorrecciones en constitución de cuentas por pagar 2018*

En la constitución de las Cuentas por Pagar las incorrecciones reportadas ascendieron a \$0,02 billones, dentro de los que se destacan dos hallazgos evidenciados en la Escuela Superior de Administración Pública por valor de \$18.300 millones, que tienen que ver con el contrato 743 y la adición que requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado.

#### *5.2.1.6 Incorrecciones en ejecución de rezago constituido en 2017*

Se encontraron Incorrecciones en reservas y cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior por el valor de \$0,29 billones.

Del proceso auditor llevado a cabo en el Instituto Nacional de Vías (Invías) se reporta una incorrección por valor de \$167.275 millones por reservas constituidas y no ejecutadas durante la vigencia, situación que se generó por deficiencias en los procesos de planificación, ejecución y situado oportuno de recursos, la cual genera riesgo de reducción del presupuesto con las respectivas implicaciones y consecuencias esto podría ocasionar en la gestión y los resultados esperados de la entidad.

Para la misma entidad, se registró una incorrección por valor de \$63.552 millones relacionada con la constitución de Reservas de la vigencia 2017 de las que, según la entidad quedó ese monto como "saldo por utilizar".

Para amparar el pago del Contrato de Obra 2179-2016, a 31/12/2017 el INVÍAS constituyó Reservas Presupuestales por \$3.367 millones y Cuentas por Pagar por \$8.452 millones, equivalente a un rezago presupuestal de \$11.819 millones de los cuales, según la entidad, se realizaron dos (2) pagos en el 2018 por \$3.665 millones, lo que equivale decir, que \$8.154 millones de rezago de 2017 no fueron ejecutados en el 2018, por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.3.3 del Decreto 1068 de 2015 fenecieron.

Por otra parte, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), reportan una incorrección por el monto de \$25.320 millones originada en que la entidad constituyó reservas a 31 de diciembre de 2017 por la suma de \$276.752 millones de los cuales no se ejecutaron parte de las constituidas para las Direcciones de Infraestructura y Logística por valor de \$25.272 millones y \$48 millones respectivamente.

### 5.2.2 Principios presupuestales afectados

Finalmente, los principios presupuestales que muestran mayor afectación con las incorrecciones reportadas son: Anualidad, Planificación y Programación integral (Cuadro 5-1).

*Cuadro 5-1*

## Relación de incorrecciones por principios presupuestales

Principios presupuestales	Valor incorrecciones Billones de pesos	Participación %
Anualidad	1,95	43,22
Planificación	1,23	27,18
Programación Integral	0,89	19,82
Otros	0,44	9,78
<b>Total</b>	<b>4,51</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Contraloría General de la República.

### 5.3 Imposibilidades

Conforme lo establece 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 desarrollo del ejercicio auditor se reportaron seis cuentas con imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada del presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras en el marco del Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018, suscrito entre la Agencia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce la destinación de los recursos de la Nación.

#### 5.3.1 Opiniones presupuestales

De las auditorías adelantadas a 63 unidades ejecutoras, en 27 de ellas, que representan el 89,45% del total del presupuesto definitivo auditado, se dio opinión presupuestal RAZONABLE, mientras que las restan-

tes 36 unidades ejecutoras presentan deficiencias en sus registros y manejo presupuestal con el 10,55% restante del presupuesto definitivo auditado (Cuadro 5-2).

*Cuadro 5-2*

Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN

Opinión presupuestal	Número entidades	Apropiación Billones de pesos	Participación %
Razonable	27	191,47	89,45%
No razonable	31	20,3	9,48%
Con salvedades	4	1,95	0,91%
Abstención de opinión	1	0,34	0,16%
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>214,06</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Contraloría General de la República.

## 5.4 Opinión

### 5.4.1 Fundamentos de opinión

La CGR realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de tesorería y su efecto sobre la economía del país, con base en la normativa que rige el manejo del presupuesto, en especial en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, como norma superior.

La Contraloría evidenció que se constituyeron reservas presupuestales por \$10,58 billones para el pago del servicio de la deuda de la vigencia 2019 con apropiaciones de la vigencia 2018, vulnerándose de esta forma el principio presupuestal de la anualidad. Cabe señalar que la CGR con fundamento en el mandato constitucional de llevar el registro de la deuda, comprobó que los compromisos del servicio de la deuda para la vigencia 2018 se pagaron en su totalidad en 2018.

Adicionalmente, la CGR evidenció que antes de constituir reservas presupuestales se debieron constituir cuentas por pagar, ya que correspondían a recibo de bienes y servicios o a anticipos pactados, desconociéndose de esta forma la naturaleza de estas dos formas excepcionales

de ejecutar el presupuesto, establecidas en el Artículo 89 del Decreto 111 de 1996. Lo anterior produjo una sobrestimación de las reservas en \$2,90 billones.

Estos hechos se enmarcaron en la Ley anual de presupuesto (L. 1940 de 2018, Artículos 28 y 31), lo cual se opone a lo establecido en el Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del Presupuesto, artículos 14 y 89.

Otro hecho importante tuvo que ver con el rubro reintegro de recursos tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin) como de los reintegros de fiducias por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal. Así, en diciembre de 2018, ingresaron a la Tesorería \$2,21 billones de Foncontin y \$2,45 billones de las fiducias, recursos que aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería. Estos hechos y los registros descritos anteriormente sobre algunas cuentas por pagar (obligaciones), como reservas presupuestales (compromisos) por \$2,90 billones, no permiten evidenciar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal (establecido en el acto legislativo 03 de 2011) a través de la regla fiscal.

La Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro se vio afectada también por correcciones de \$4,51 billones, resultado de las auditorías individuales a las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, principalmente en la ejecución de ingresos y gastos, en las reservas constituidas y cuentas por pagar, menoscabando los principios presupuestales de anualidad, planificación y programación integral.

Por otro lado, la CGR no refrendó reservas presupuestales por 0,86 billones por falta de planeación de hechos claramente previsibles, ausencia de soportes que justificaran la constitución, inexistencia de situaciones excepcionales y no utilización de las vigencias futuras.

La CGR considera que con la evidencia obtenida y los argumentos técnicos mostrados, proporcionan una base suficiente y adecuada, concluyendo que las correcciones contienen ingredientes de tipo cualitativo, que las hacen materiales, teniendo un efecto generalizado sobre la cuenta general del presupuesto y del tesoro, por lo tanto, la opinión se emite como no razonable.

### 5.4.2 Opinión

#### **No razonable.**

La Contraloría General de la República CGR, en cumplimiento de los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del presupuesto general de la Nación que comprendió: los estados en detalle según el decreto de liquidación, los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal; estados de la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos; estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros estados mencionados, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante; detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

En opinión de la CGR, debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección fundamento de la opinión de este informe, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro no presenta razonablemente en todos los aspectos materiales los elementos que la componen de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996.

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

# Anexo I

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

## Relación de hallazgos presupuestales

### Consolidado

Clase de hallazgos	Cantidad	Valor \$
Incorrecciones	229	4.515.986.658.968
Imposibilidades	9	884.298.453.888
<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>5.400.285.112.856</b>

### Incorrecciones

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	
<b>Código:</b> 22-41-00	<b>Sector:</b> 02 Educación
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	CON
1	Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia	35.527.507	D
2	Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia	377.175.548	D
3	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	162.500.000	D
4	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	136.000.000	D
5	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	20.000.000	D
6	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	22.583.526	D
7	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	100.646.996	D
8	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	4.880.733	D
9	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	7.810.791	D
10	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	13.240.877	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)			
<b>Código:</b> 32-01-04		<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
<b>Opinión presupuestal:</b> Con salvedades		<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
11	Al final de la vigencia no se constituyeron cuentas por pagar. Con fecha 27 de diciembre de 2018, se registra radicado en formato GF-F-19 que corresponde a recibo a satisfacción y orden de pago para proveedores, avalado por el supervisor en razón a que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con todas las obligaciones establecidas, con sus respectivos documentos soportes; una vez revisadas las cuentas por pagar constituidas en el 2018 para ser ejecutadas en la vigencia 2019 se puede establecer que dicha cuenta no está constituida como cuenta por pagar, en los siguientes contratos: 997, 826, 746, 786, 738, de 2018.	217.568.121	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)			
<b>Código:</b> 32-06-00		<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
12	De la revisión cumplida a una muestra de 10 municipios de la jurisdicción CAR que representan el 36% de los recaudos de sobretasa y/o Porcentaje ambiental del impuesto predial de la vigencia 2018 se pudo evidenciar que no se cumple a cabalidad el procedimiento denominado GFI-PR-18 Transferencias en el ítem 3	0	A
13	La CAR comprometió recursos de Inversión de la vigencia 2018 por \$183 millones en el Pago de 31 vigencias expiradas correspondientes a contratos suscritos en 2017. Pago con recursos de la vigencia actual de objetos contratados en vigencias anteriores que no se perfeccionaron y que por tanto no cumplieron los requisitos de ley.	0	A
14	El Plan de Acción para el cuatrienio 2016-2019 de la CAR estableció una inversión para la vigencia 2018 de \$625.152 millones, el informe presupuestal muestra que la apropiación final para la vigencia 2018 fue de \$1.5 billones. La situación es que, definido el nuevo presupuesto de 2018, la ejecución para la vigencia 2018, restados los compromisos expedidos para el pago de vigencias expiradas, fue del 51%.	0	A
15	En la vigencia 2018, conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos la CAR el recaudo por tasas retributiva –recurso 40-, fue de \$9.680 millones. No obstante, al mirar la ejecución presupuestal de Inversiones en 2018, no se emprendieron nuevos proyectos para el saneamiento del recurso hídrico.	0	A
16	En la vigencia 2018 conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos, la CAR recaudó \$15.820 millones por transferencias del Sector Eléctrico. No obstante, conforme a la ejecución presupuestal, solo se invirtieron \$6.007 millones de los cuales \$5.007 millones fueron para el pago de proyectos de vigencias anteriores que al cumplir las formalidades plenas fueron ya incluidos como gestión en las vigencias 2015 y 2016. Los \$1.000 millones restantes corresponden a la adición al Contrato 1916 de 2017 por \$12.825	0	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

17	Se realiza una adición por valor de \$1.088.014.652, para actividades adicionales a las inicialmente establecidas en el contrato, toda vez que se contrató la perforación de tres pozos con una profundidad de hasta 300 metros y la adición contempla la perforación de un pozo nuevo de 400 metros.	1.088.014.652	A
18	Las comisiones autorizadas a los funcionarios de la Corporación no se están pagando de manera anticipada, sino que se están abonando en cuenta posteriormente.	0	D
19	En el expediente del contrato No.1347 del 8 de febrero de 2018, no reposa el soporte correspondiente al pago de los parafiscales desde el inicio del contrato, los cuales fueron solicitados por la comisión auditora sin que los mismos fueran allegados.	0	D
20	Se evidencia falencia en el desarrollo de la supervisión contractual, dado que no se cumplió con los requisitos establecidos en el contrato para soportar lo pagos.	0	D
21	Sometidas las actividades del Contrato 1796 de 2017 a la luz de las funciones de las corporaciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, no se evidencia ninguna correlación entre la generación de energía y la plataforma tecnológica de comercio con las obligaciones establecidas en la ley.	0	D
22	En los estudios previos no se tuvo en cuenta el área de expansión urbana y por tanto en el documento que dejó en firme el convenio no se incluyeron los productos para la zona, situación que hizo necesaria la adición y modificación del convenio, lo cual pospuso el inicio del mismo.	0	D
23	Se presentaron eventualidades previsibles que debieron ser planeados, contratados y ejecutados por la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca - CAR antes de ser contratadas las obras de adecuación hidráulica en los afluentes del río Bogotá que permitiera la adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca según los requerimientos del Proyecto No.22	0	D
24	El Contrato de Obra No.1353 de 2018 cuyo objeto es la ejecución de la Construcción de obras para la recuperación hidráulica del Río Teusacá perteneciente a la cuenca del Río Bogotá (Fase III), está suspendido esperando ampliación de los términos en los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal, solicitados a Corpoguvio por ser de su jurisdicción en la vereda el Salitre del municipio de Guasca. Estos permisos se debieron solicitar en la etapa de planeación contractual	0	D
25	La inversión de los recursos ejecutados mediante el Contrato de Obra No.1358 del 2018, cuyo objeto es la adecuación hidráulica de la Quebrada El Chuscal, el cual obedece a los objetivos establecidos en el PA 2016 - 2019, Programa 9 – Megaproyecto del Río Bogotá, Proyecto 22. Adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca, cuyo presupuesto proviene de la fuente Tasa Retributiva del Fondo FIAB, no está cumpliendo con el fin para el cual fueron destinados.	0	P
26	La CAR da por terminado y liquidado el Contrato de prestación de servicios No.447 del 19 de enero 2018 el 21 de diciembre de 2018; y cancela el último saldo de \$11.500.000 mediante Acta de Pago No.2639 del 22 de diciembre de 2018 a la cuenta No. 007000744644 del Banco Davivienda, con la constancia por parte del supervisor del contrato del cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones pactadas, sin que a la fecha el contratista haya entregado el producto "Informe final de prospección, que incluye el Plan de Manejo Arqueológico" que se encuentra entre las obligaciones específicas pactadas en la Cláusula Segunda del Contrato – Obligaciones del contratista.	0	A
27	Se evidencia que para la contratación de las obras de "Construcción de senderos peatonales y obras de urbanismo complementarias en la zona paralela al río Bogotá, desde las compuertas de Alicachín hasta Puente La Virgen en la jurisdicción CAR" mediante Contrato 1367 del 24 de abril de 2018 por un valor de \$19.386.082.553, con el Consorcio Renovación Urbana. Nit.901.162.434-6 se utilizaron como diseños "La cartilla de andenes de Bogotá actualización año 2015" y se determinó el presupuesto oficial estableciendo "las actividades mínimas necesarias a realizar, y teniendo en cuenta las características de la zona de las obras".	0	P

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare)	
<b>Código:</b> 32-20-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	CON
28	La Corporación efectúa el registro presupuestal de ingreso de las Contribuciones del Sector Eléctrico como un Ingreso Corriente no Tributario en la subcuenta Aportes (1.1.02.05); no obstante, que la Corte Constitucional en sentencia C-594 de 2010, definió la naturaleza jurídica de las transferencias que realiza el sector eléctrico como una Contribución Parafiscal; a su vez el Consejo de Estado mediante fallo con Radicación 18871 de 2014 sobre el cobro de intereses moratorios por el no pago oportuno de la contribución, ratificó la naturaleza de ese instrumento económico administrado por las CAR como una Contribución Parafiscal	32.960.806.374	D
29	Se destinaron de los recursos de porcentaje ambiental para proyectos de inversión que no corresponden con la destinación dada por la ley para estos recursos; \$14.797.371.333 para gastos operativos de inversión, los cuales una vez verificados, corresponden a gastos de funcionamiento y pagos de nómina de empleos de carácter general de la Corporación; anexo a lo anterior, \$3.435.249.939 para funcionamiento, para un total de \$18.232.621.272.	18.232.621.272	P
30	Revisada la ejecución de programas y proyectos que fueron financiados con recursos transferidos a la Corporación por concepto del porcentaje ambiental de los gravámenes de propiedad e inmueble, se evidenció que se destinaron \$1.331.693.893 a los rubros cuyo objeto no tiene ninguna relación con "ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción"	1.331.693.893	P
31	Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de Inversiones para la vigencia 2018, que fueron financiados con recursos de la tasa por utilización de agua, se observó que se destinaron \$214.256.000 para el rubro No. I5501550030000320 cuyo objeto del gasto es: "Conservación y recuperación de la fauna y flora silvestre", que equivalen al 19,5% del total recaudado por concepto de TUA (\$1.100.794.563) para dicho proyecto de inversión; sin embargo, el origen del recurso no corresponde con la destinación dada.	214.256.000	D
32	Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de inversiones para la vigencia 2018, a través de los cuales se ejecutaron los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico, la contratación y el objeto de éstos, se evidenció que se destinaron \$5.760.148.544 para los rubros cuyo objeto del gasto no tiene relación alguna o no corresponden con la destinación dada por la norma y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes	5.760.148.544	P
33	Se adicionaron saldos de reservas expiradas, en el presupuesto de ingresos del 2017 para continuar amparando compromisos contractuales en la vigencia 2018 por \$6.075.946.947.	6.075.946.947	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)	
<b>Código:</b> 32-19-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
34	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	5.130.607.801	D
35	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	14.606.712.828	D
36	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	4.995.131.635	D
37	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	5.237.147.816	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	
<b>Código:</b> 32-36-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
38	Se observa que la distribución de los recursos de transferencias del sector eléctrico, en la ejecución del presupuesto en Corpochivor, que corresponde a los diferentes proyectos de inversión y lo correspondiente a funcionamiento, para la vigencia 2018, el porcentaje aplicado para gastos de funcionamiento no cumple con lo establecido por ley que solo sea del 10%.	29.395.943	A
39	El monto de las reservas presupuestales del FCA en 2018 que ascendió a \$ 638.899.670, de las cuales \$ 182.800.216 son de funcionamiento y \$ 456.099.454 de inversión, superando el 2% de las apropiaciones de funcionamiento de Nación y FCA que son de \$ 1.999.555.000 y \$337.687.699 respectivamente, y el 15% de las apropiaciones para inversión FCA de \$ 2.048.844.071.	130.418.142	A
40	Corpochivor realizo el Contrato 238-2018 el 01 de noviembre de 2018 con el objeto de: prestación de servicios, Diseño, diagramación, edición y producción de obras impresas para incentivar el desarrollo sostenible en la jurisdicción de Corpochivor enmarcado en el fortalecimiento de bienes y servicios de negocios verdes.	53.800.000	F
41	Corpochivor suscribió el contrato 272 del 17 de diciembre de 2018, por valor de \$ 5.905.200, liquidado y pagado a 20 de diciembre de 2018, con el objeto de: Compraventa de anchetas navideñas para la ejecución de actividades de bienestar programadas por la Corporación Autónoma Regional de Chivor.	5.905.200	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)			
<b>Código:</b> 32-37-00		<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
42	Se efectuó un pago en la vigencia de 2018 con cargo a cuentas por pagar de la vigencia 2017. Cabe anotar que en 2016 se constituyó una reserva presupuestal por ese mismo valor y concepto; luego en 2017 no se constituyó la correspondiente vigencia expirada, sino que se constituyó una cuenta por pagar.	104.216.960	D
43	Se excedió en los topes permitidos para la constitución de las reservas presupuestales, 2% para funcionamiento y 15% para inversión respectivamente.	16.553.330.001	D
44	La interpretación de la ejecución presupuestal es errada por cuanto no la presentan vía obligaciones como lo indica la normatividad vigente.	0	A
45	Se refiere a las reservas presupuestales con fuente de recursos del Presupuesto General de la Nación, que la CGR considera que no son justificables.	8.154.551.012	D
46	Con base en una denuncia ciudadana, relacionada con hechos de 2017, se determinó que los recursos provenientes de Fonam y FCA no se ejecutan oportunamente ni con los trámites jurídicos pertinentes.	0	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)			
<b>Código:</b> 32-28-00		<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
47	Corpomojana mediante Resolución 022 del 18 de enero de 2019 constituyó reservas de inversión, por valor de \$13.356.999.880, frente a un presupuesto definitivo de \$16.337.333.315, lo que asciende a un porcentaje del 82% del total presupuestado, de igual forma, constituyó reservas de funcionamiento por \$110.295.971 sobre un presupuesto de gastos de funcionamiento de \$3.303.748.486, lo que constituye el 3% del total presupuestado, trasgrediendo el tope del 15% y 2% en inversión y funcionamiento respectivamente, como lo establece en el Decreto 111 de 1996.	9.843.564.593	D
48	Corpomojana suscribió el contrato No. 033-2017 cuyo objeto es "Recuperación y conservación de la oferta ictiológica en los humedales de los municipios de San Benito Abad y Caimito, departamento de Sucre, por valor de \$2.970.121.500, del cual constituyó una Reserva Presupuestal mediante Resolución 015 de 2018 por valor \$2.451.598.000. No obstante, durante la vigencia 2018 no alcanzó a ejecutarse el 100% de las actividades contratadas según informe técnico de la CGR realizado en el mes de marzo de 2019, expirándose la reserva constituida; con un saldo de \$1.480.254.900	1.480.254.900	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)	
<b>Código:</b> 32-17-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
49	Incumplimiento de mandato - Sobrestima el gasto público Social Ambiental	1.500.000	P
50	Incumplimiento de mandato- DGPN ha conceptualizado que el mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos de duración superior de un año o en vigencias siguientes, no es el de reservas presupuestales, sino el de vigencias futuras,	38.714.829.368	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)	
<b>Código:</b> 32-33-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
51	En la evaluación presupuestal de la vigencia fiscal 2018, se estableció que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico no incluyó forzosamente en el presupuesto de ingresos y gastos las partidas necesarias para saldar el déficit de la vigencia fiscal 2017, cuantificado en \$-16.359.398.322, correspondiente a saldos de cuentas por pagar y reservas presupuestales resultantes del cierre presupuestal de esa vigencia fiscal	16.359.398.322	D
52	En los pagos efectuados a unos contratos durante el 2018, las deducciones a las que tienen lugar este tipo de contrato, tales como: Contribuciones especiales, Estampilla Pro-universidad Nacional, Otras Retenciones y RETEICA, no fueron deducidas de manera inmediata al generar el comprobante de egreso, sino en egresos con fechas posteriores se deduce los valores dejados de retener	270.675.713	A
53	Mediante Resolución No. 002 del 3 de enero 2018, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, constituyó las reservas y cuentas por pagar del cierre de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017; al revisar los soportes correspondientes a la reserva del Adicional No. 2 del contrato de obra No. 0040 de 2016 por \$382.229.530, se observó que existe un acta de liquidación con el 100% de ejecución, dejando la salvedad en el acta de que existe un saldo pendiente correspondiente al valor de la reserva; observándose que la CRA constituyó una reserva en lugar de una cuenta por pagar.	382.229.530	A
54	En la evaluación de la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia fiscal 2018, se determinó que la Entidad registró erróneamente en el rubro presupuestal 3233-3-1176-20 Gastos de Inversión - Canalización de Arroyos de Barranquilla la Orden de Pago N°4806 del 19-oct-18 con su correspondiente Comprobante de Egreso N°3329 del 24-oct-18, la obligación y pago del proyecto "Mejoramiento de las condiciones ambientales de la subcuenca del Arroyo Grande y León vigencia 2018" por valor de \$1.500.000.000 cuando realmente esta obligación pertenece a la apropiación registrada en el rubro presupuestal 3233-3-1175-20 Gastos de Inversión-Obras de mejoramiento ambiental de los humedales del Distrito de Barranquilla.	1.500.000.000	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional P. el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	
<b>Código:</b> 32-12-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
55	Codechocó en la vigencia 2018, programó en su presupuesto de ingresos por concepto de tasas de aprovechamiento forestal rubro presupuestal 030102280301-20 la suma de \$4, 473,299,940 y recaudó en el mismo periodo \$ 4, 709,543,901, lo que indica que los recaudado por este concepto fue mayor a lo presupuestado en \$ 236,243,961 los cuales implicaban adicionar mediante acto administrativo los ingresos por dicho concepto, y adicionar en el gasto el monto de los recursos según dicha aprobación	236.243.961	A
56	Las reservas presupuestales correspondientes al rubro de Inversión constituidas al cierre de la vigencia 2018 por la Corporación, en cuantía de \$2.298.895.487, equivalen al 27.83% del presupuesto aprobado en la respectiva vigencia para inversión el cual ascendió a \$12.173.984.173, superando el tope del 15% autorizado para la constitución de reservas, establecido en el criterio normativo anteriormente citado, igual situación se presenta con la reserva constituida para gastos de funcionamiento por \$91,124.128; equivalente al 3.41% que supera el 2% de lo autorizado en la norma	2.298.895.487	A
57	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018,	173.272.553	A
58	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	787.086.673	A
59	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	17.771.207	A
60	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	26.384.137	A
61	Mayor valor recaudado. Teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos, se pudo establecer que no se realizó incorporación o reducción acorde con las modificaciones resultantes de los montos aprobados, como tampoco se ajustó, el programa anual de caja durante la vigencia.	236.243.961	A
62	Se evidenció, que el valor recaudado en la vigencia 2018, por concepto de la sobretasa impuesto predial, para cuenta 131126 libro auxiliar de terceros asciende a \$2.049.285.521 y según lo registrado en la ejecución presupuestal de ingreso, recaudo impuesto predial contribuyente y Ministerio es de \$2.053.736.027, presentando diferencia de \$4.450.506.	4.450.506	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	
<b>Código:</b> 32-13-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
63	Las reservas presupuestales por valor de \$11.355.202.745. no se refrendan, en razón a que la Entidad debió solicitar la autorización de vigencias Futuras, para los Contratos 11917 y 11948 de 2018	11.355.202.745	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia)	
<b>Código:</b> 32-29-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
64	Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia	11.167.898.498	P
65	Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia	4.365.511.420	P

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	
<b>Código:</b> 32-10-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
66	Una vez revisada y analizada la declaración de transferencia del Sector Eléctrico para el año 2018 por parte de Empresas públicas de Medellín por la generación hidroeléctrica de las plantas la Herradura y la Vuelta, se identificó que la empresa generadora, no utilizó la tarifa que establece la Resolución CREG 010 para la vigencia 2018, presentándose una diferencia de \$63,745,853.20 en el valor que debió de ser transferido a la Corporación por ventas brutas	63.745.853	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

67	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por tasa de utilización de aguas de la vigencia 2018 y de otras vigencias finalizadas en 2018, se evidenció relación de contratos cuyos objetos del gasto no tienen correspondencia con la destinación específica establecida por la norma, que era: protección y recuperación del recurso hídrico	12.280.393	P
68	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal del Sector Eléctrico de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores pero finalizados en 2018, que ascienden a \$495.495.749, se evidenció relación de contratos cuyos objetos del gasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma, y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes objeto de la contribución	365.147.474	P
69	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal de las tasas retributivas de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores, pero finalizados en 2018, que ascienden a \$2.132.664.314, se evidenció relación de contratos cuyos objetos los objetos del gasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma	365.147.474	P
70	se analizaron los expedientes de los contratos suscritos por la Corporación números 200-10-01-12-0227-2017, y 200-10-01-17-0234-2017, de la evaluación realizada a las carpetas contractuales, se evidenció que en los expedientes no reposa el total de los documentos que soportan de manera detallada la ejecución financiera con los pagos realizados, acorde a la ejecución física establecida en las condiciones contractuales al contratista... del análisis de los soportes de las carpetas contractuales, se concluye que no hay certeza de los gastos asociados al desarrollo del contrato, y que garanticen la ejecución del objeto contractual frente a los pagos realizados	2.002.059.633	F

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	
<b>Código:</b> 19-01-01	<b>Sector:</b> 05 Salud y Protección Social
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
71	El MSPS realizó pagos afectando rubros presupuestales de inversión para contratos de prestación de servicios, cuyos objetos no son financiados con estos recursos	42.108.900	A
72	Constitución de reservas presupuestales sin acatar los principios presupuestales, por cuanto el plazo pactado en los contratos superó la vigencia del año fiscal. Además, corresponden a eventos excepcionales o imprevisibles que afecten el ejercicio básico de la función pública.	328.639.146	D
73	Constitución de reservas sin el lleno de requisitos. No se observan situaciones de fuerza mayor o caso fortuito del que es imposible resistir para constituir una reserva.	177.043.440	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia de Desarrollo Rural (ADR)			
<b>Código:</b> 17-18-00		<b>Sector:</b> 06 Agropecuario	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
74	Pérdida de apropiación en los gastos de funcionamiento.	2.965.375.073	A
75	Pérdida de apropiación en los gastos de inversión.	52.755.607.627	A
76	Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución.	26.316.556.859	A
77	Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución. Si bien este valor por sí solo no es material, se registra debido a que hace parte de un contrato de inversión observado.	13.072.666	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia Nacional de Tierras (ANT)			
<b>Código:</b> 17-17-00		<b>Sector:</b> 06 Agropecuario	
<b>Opinión presupuestal:</b> Abstención de opinión		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
78	Demora en trámites para legalización de escrituras de predios para ser adquiridos por la ANT, en donde se observa falta de planeación y gestión, y que no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.	834.561.310	D
79	La justificación para la constitución de reservas presupuestales, es que el contratista no allegó la cuenta de cobro correspondiente y/o factura que permita dar el cumplimiento a satisfacción, lo cual, no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.	54.311.698	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	
<b>Código:</b> 17-15-00	<b>Sector:</b> 06 Agropecuario
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
80	<p>El presupuesto de inversión para la vigencia 2018, ascendió a \$56.415 millones, se observa que en la vigencia se realizaron reducciones por \$5.830 millones para una apropiación final de \$50.585 millones de los cuales comprometieron al cierre de la vigencia recursos por valor de \$26.295 millones, que equivale a una ejecución del 52% sobre el valor apropiado. El valor total de los recursos no ejecutados de la apropiación final asignada a la entidad, ascendieron a la suma de \$24.289.511.000. Lo anterior, se da por deficiencias en la planeación y programación presupuestal, así como en la priorización de necesidades, por cuanto se carece de procedimientos para la formulación de programas y proyectos de inversión donde se establezcan claramente los objetivos, actividades, metas a alcanzar, asimismo no cuentan con indicadores que permitan medir el impacto que se pueda generar con la inversión de los recursos y facilite la toma de decisiones oportunas sobre la inversión</p>	24.289.511.000	A
81	<p>No refrendación reserva presupuestal de los contratos de Consultoría No 266 de 2018 suscrito con Analítica Ltda. y Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza. No se refrenda la reserva presupuestal por valor de \$532.681.114 del Contrato de Consultoría No 266 de 2018 Suscrito con Analítica Ltda. En razón a que con fecha 28 de diciembre de 2018, dos días antes de la terminación del contrato, el contratista solicitó prórroga, la cual se realizó a solicitud del Comité de Supervisión, aduciendo la revisión de productos entregados por parte del contratista el 27 de diciembre de 2018 y las capacitaciones pendientes. Al cierre de la vigencia se constituye una reserva presupuestal por el 60% del valor del mismo, bajo la justificación de la prórroga realizada el 28 de diciembre de 2018, observándose que la justificación señalada no evidencia razones de fuerza mayor o caso fortuito, pero sí fallas en la planeación y supervisión del contrato, incumpliendo así los principios de planeación y de anualidad del decreto 111 de 1996.</p> <p>No se refrenda la Reserva presupuestal por valor de \$2.500.000 del Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza, teniendo en cuenta que el contrato venció el 10 de julio de 2018, y, por tanto, una vez vencido el plazo de ejecución de éste, la AUNAP debió liberar el recurso y no constituir la reserva, máxime cuando el mecanismo jurídico para ampararla se sustenta en una prórroga o suspensión del mismo. No existe el soporte legal para la constitución de la reserva, incumpléndose lo señalado en el párrafo 1 del artículo 89 del Estatuto Orgánico de presupuesto.</p> <p>La constitución de estas reservas presupuestales evidencia deficiencias de control en el proceso de programación y ejecución del presupuesto de la entidad e incumplimiento de la normatividad relacionada con la constitución del rezago presupuestal.</p> <p>La situación descrita afecta la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encuentra vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia o que fueron prorrogados sin que se presentara fuerza mayor o caso fortuito.</p>	535.181.114	A

82	<p>De la verificación a la ejecución de la reserva presupuestal constituida a 31 de diciembre de 2017, se encuentra un saldo no ejecutado del Convenio 183 de 2017 suscrito con la FUNDACION NOVAGRO por valor de \$390.000.000.</p> <p>Como soporte de la no ejecución del saldo de esta reserva presupuestal, la AUNAP entrega un Acta de Comité de control Interno, en la cual se presenta un informe de la gestión contractual de la vigencia 2017, en donde esta oficina presenta evidencias de cumplimiento parcial de las actividades pactadas en los objetivos del convenio por parte del contratista, por lo que el Comité de Supervisión de este Convenio el 28 de diciembre de 2018, previo a unas visitas de campo realizadas por dicho Comité a principios del mes de diciembre, determina acoger la recomendación del Jefe de Control Interno de no realizar un pago por \$390 millones hasta tanto se encuentren en correcta y satisfactoria operación la totalidad de los módulos piloto contratados.</p> <p>Verificados en la carpeta del convenio y en SECOP I, se encuentra que con fecha 13 de diciembre de 2017, se solicitó la prórroga por parte del Comité de Supervisión, por lo que se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2018; con fecha 27 de abril/2018 se suscribe la prórroga NO. 2 con plazo hasta el 15 de junio de 2018; se realizó la ampliación de las garantías, las cuales vencieron el 15 de enero de 2019, con excepción de la garantía de pago de salarios y prestaciones que vence el 15 de junio de 2021. Se evidencian falencias en el seguimiento y ejecución contractual y presupuestal de la reservas de la vigencia anterior, lo que se corrobora con que solo al cierre de la vigencia, la AUNAP determina tomar acciones frente a un contrato cuyo plazo ya se encuentra vencido y en caso que se llegase a reconocer el saldo del compromiso, se constituiría en una vigencia expirada, por lo que el presupuesto de la vigencia en que se llegare a realizar el pago se verá afectado.</p> <p>Lo anterior evidencia falencias en el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico ejercido por la supervisión, quienes bajo el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, hecho que constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.</p>	390.000.000	D
83	<p>Constitución de Reservas presupuestales en 2017 sin soporte legal.</p> <p>De la verificación realizada a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2017, se observó un saldo no ejecutado por cuantía de \$4.000.000, correspondiente al contrato de prestación de servicios No. 127 de 2017 suscrito con VALENCIA IBARGUEN SIXTY DAYANA.</p> <p>Como soporte del no pago de esta reserva presupuestal, la entidad remite un acta de audiencia de fecha 14 de diciembre de 2018 para determinar el posible incumplimiento contractual, diligencia a la cual no asiste la contratista y tampoco la compañía aseguradora, por lo que los asistentes definen en virtud del derecho de defensa y el debido proceso suspenderla. De la actuación de la entidad se concluye que se han ejecutado de manera extemporánea, entre otras razones porque las garantías de cumplimiento ya caducaron, lo que denota una falta de seguimiento contractual por parte de la supervisión y del área de contratación.</p> <p>En cuanto a la constitución de la reserva de este contrato al cierre de la vigencia 2017 y teniendo en cuenta que al cierre de dicha vigencia el contrato ya había vencido el plazo de ejecución, la AUNAP no contaba con soporte legal para la constitución de esta reserva presupuestal.</p> <p>La constitución de esta reserva presupuestal realizada en 2017 evidencia incumplimiento de las directrices y normativa relacionada con la constitución del rezago presupuestal.</p> <p>Con lo descrito se afectó la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encontraba vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia 2017.</p>	4.000.000	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	
<b>Código:</b> 17-02-00	<b>Sector:</b> 06 Agropecuario
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
84	El ICA constituyó reservas presupuestales por valor de \$2.651.846.765 correspondientes a 9 contratos suscritos en su mayoría a finales del mes de diciembre y prorrogados a finales de la vigencia, los cuales en su justificación se evidencia, que son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual y no obedecen a caso fortuito o fuerza mayor.	2.651.846.765	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestión general	
<b>Código:</b> 17-01-01	<b>Sector:</b> 06 Agropecuario
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
85	Se establece que el Ministerio de Agricultura presenta una ejecución del presupuesto correspondiente al 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. La baja ejecución del presupuesto, conllevó a que un amplio volumen de reservas presupuestales se constituyera por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual, y que no corresponden a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. Estas situaciones, además, generan que no se logren los propósitos institucionales y los objetivos del sector.	185.723.152.733	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	
<b>Código:</b> 21-11-00	<b>Sector:</b> 07 Minas y Energía
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
86	La ANH realizó el 94% de los pagos en el mes de diciembre de 2018 sin recibir a satisfacción los productos como lo estipulaba el contrato y sin tener en cuenta los informes de supervisión que indicaban en el estado del desarrollo del proyecto: "Retrasado". La respuesta de la Entidad se limita a informar que se trató de un error en las áreas debido a falencias en los procedimientos para pago	6.000.302.928	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Servicio Geológico Colombiano (SGC)	
<b>Código:</b> 21-03-00	<b>Sector:</b> 07 Minas y Energía
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
87	Se incumplen los topes máximos para las reservas (artículo 78 del Decreto 111 de 1996).	0	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	
<b>Código:</b> 23-10-00	<b>Sector:</b> 08 Comunicaciones
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
88	La ANTV en las vigencias 2015, 2016 y 2017 entrego recursos a los operadores públicos de Televisión a través de Resoluciones para ejecutar los proyectos de televisión, una vez girados estos recursos se dan por ejecutados presupuestalmente, verificada la información reportada por la Coordinación Administrativa y Financiera cuya fuente es el SIIF, existen recursos por valor de \$11.696.695.984, que no se han legalizado a 31 de diciembre de 2018	11.696.695.984	A
89	En la vigencia 2018 el presupuesto apropiado disponible fue \$ 275.689.349.962, la entidad ejecutó \$ 266.645.457.926,71 el 96.7%, dándose una pérdida de apropiación por valor de \$8.952.923.528	8.952.923.528	A
90	La CGR en desarrollo del proceso auditor analizó las once (11) reservas, por \$89.965.386. Producto del análisis se estableció que cinco (5) de ellas, por valor de \$34.065.552, no se constituyeron conforme a lo establecido en la Circular Externa 43 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda e Instructivo 4 de 2017 "Evaluación presupuestal" emitido por la CGR, toda vez que la justificación de cada una de las mismas, no obedeció a casos fortuitos o de fuerza mayor.	34.065.552	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
<b>Código:</b> 23-06-00	<b>Sector:</b> 08 Comunicaciones
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
91	Los Gastos de Funcionamiento – Transferencias al Exterior del Fondo Tic, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron por concepto de intereses moratorios a un Organismo Internacional, la suma de cuatro mil doscientos setenta y veintidós (4.270.22) Francios Suizos equivalente a doce millones cuatrocientos mil cuatrocientos diez y siete (\$12.400.417), que corresponden a lo adeudado de las vigencias 2014, 2015 y 2017 tal como se muestra en el extracto de la cuenta 47 del 06/02/2017 del Organismo Internacional y Resolución 1673 del 21/09/2018 del Fondo Tic en el cual se reconoce el pago	12.400.417	F
92	El Fondo TIC no ejecutó la cantidad de \$112.122.198.673 equivalente al 11,84%	112.122.198.673	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> MINTIC - Gestión general			
<b>Código:</b> 23-01-01		<b>Sector:</b> 08 Comunicaciones	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
93	Se determinaron varios conceptos entre ellos el del gasto de Prima de Navidad para el cual de una apropiación inicial de \$2.271.5 millones, adicionaron \$276.2 millones y posteriormente redujeron recursos por \$203.2 millones, para una apropiación final de \$2.344.6 millones, también el concepto del gasto Planes Complementarios de Salud, donde apropiaron inicialmente \$3.462.9 millones, y finalmente redujeron recursos por \$2.562.9 millones, para una apropiación vigente o definitiva de \$900 millones, mostrando que no se necesitaron y/o utilizaron en la vigencia dichos recursos.	73.000.000	A
94	La entidad no envió copia del acto administrativo a la Contraloría General de la Republica, incumpliendo el artículo 58 de la ley 1873 de 2017, lo anterior no permite que la Contraloría General de la Republica realice el debido control fiscal establecido en la Constitución Nacional. Lo anterior se presentó por debilidades en cuanto a los controles establecidos por la entidad, para garantizar el cumplimiento de las normas en materia presupuestal y genera incumplimiento de las mismas.	1.000.000	A
95	El monto de pérdida de apropiación fue de \$4.900 millones, de los rubros de prima técnica, fondos administradores de pensiones privados, servicio de capacitación, cuotas partes pensionales, planes complementarios de salud y sentencias y conciliaciones, que representan un 10.95% de la apropiación final.	208.000.000	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil			
<b>Código:</b> 24-12-00		<b>Sector:</b> 09 Transporte	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
96	La Entidad constituyó reservas presupuestales sin la justificación de fuerza mayor y caso fortuito o imprevisibilidad, como se identificó en los Contratos 17001574 OH, 17001106 – H2, 14000160-OK, 17001220-OK, y 17001590-OK	42.586.501.938	D
97	Las reservas presupuestales constituidas por el rubro de inversión por 39% superan el 15% establecido en el Decreto 111 de 1996 Artículo 78, que establece: “En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.”	125.759.342.216	A

98	Se constituyó reserva presupuestal de vigencias futuras de la del año 2018 para amparar el Contrato 17001579, que no corresponde a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito o imprevisibilidad, que imposibiliten el cumplimiento del principio de Anualidad consagrado en el artículo 346 de la constitución Política Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	34.233.926.093	D
99	De las reservas constituidas en 2017 se observa que, quedaron sin ejecutar \$67.433.591.599, sin que se evidencie que durante la vigencia 2018, al desaparecer estos compromisos o la obligación que dio origen a la reserva, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto hayan realizado el ajuste, suscripción de actas y trámites correspondientes de acuerdo con el artículo 39 del Decreto 568 de 1996.	51.674.084.114	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	
<b>Código:</b> 24-13-00	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
100	Se presenta una diferencia por \$754.400.000, entre la apropiación disponible para el rubro 7.1.1. Servicio de la Deuda por \$117.693.500.000 y la cuenta de cobro enviada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP por \$118.447.800.000, por cuanto el MHCP está incluyendo un acuerdo de pago suscrito en el mes de agosto de 2017, correspondiente a la primera alícuota programada para el 2018. Lo anterior, debido que no se tuvo en cuenta en la suscripción del acuerdo de pago realizado el 8 de agosto de 2017 entre la ANI y el MHCP, fecha en la cual ya no se podía tramitar la adición al presupuesto de gastos ante el MHCP en el concepto de Servicio de la Deuda	754.400.000	A
101	Pese a que la entidad ha efectuado gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como se manifiesta en su respuesta a la observación comunicada por la Contraloría, se evidencia que no se están realizando oportunamente los aportes a la Fiduciaria La Previsora, ya que existen aportes pendientes de pago al Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales. A la fecha, la Entidad presenta un déficit pendiente de trasladar a la Fiduciaria La Previsora por \$38.218.976.066, correspondientes a recursos de vigencias anteriores de las concesiones: Transversal de las Américas Sector 1 por \$3.271.771.023 y la Zona Metropolitana de Cundinamarca por \$34.947.205.043.	38.218.976.066	D
102	En la vigencia 2018, en la ANI no se comprometieron \$2.013.990.070 que representa el 0.095% de la apropiación vigente por \$2.118.934.632.634. Los rubros que más generaron pérdidas de apropiación fueron: El rubro “apoyo a la gestión del estado, asesorías y consultorías, contratos de concesión” con el 26% equivalente a \$824.375.013; el rubro Apoyo para el desarrollo y gestión institucional de la ANI, nacional con el 15% equivalente a \$471.599.046 y el rubro Apoyo a la Gestión del estado. Obras complementarias y compra de predios. Contratos de Concesión \$406.374.588. Dicha pérdida de apropiación se obtiene de apropiaciones disponibles no utilizadas	2.013.900.000	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

103	A 31 de diciembre de 2018, fenecieron las reservas Nos. 17917, 180617 y 116517 por \$223.695.113, las cuales no fueron ejecutadas a 31 de diciembre de 2018 correspondientes a los contratos de prestación de servicios No. 382 de 2014 adiciones No. 4 y No. 5 para prestar el apoyo al desarrollo y gestión institucional de la ANI, así como del contrato de referencia VJ/ VPRE 245 para prestar el "Apoyo a la Gestión del Estado. Asesorías y Consultorías. Contratos de Concesión". Las anteriores modificaciones presupuestales en inversión afectaron la disponibilidad de recursos que se apropiaron en la vigencia 2017 y que debieron ejecutarse en 2018	223.695.113	D
104	Se observa constitución indebida de las reservas presupuestales en 23 contratos entre ellos, de prestación de servicios, por valor de \$15.515.943.345, que según los argumentos y soportes presentadas por la Entidad en desarrollo de la auditoría no son resultado de hechos de fuerza mayor o imprevisibles que obliguen su constitución como reservas presupuestales	15.515.943.345	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Nacional de Vías (Invías)	
<b>Código:</b> 24-02-00	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
105	La anterior situación se generó por deficiencias de planificación, ejecución y situado oportuno de recursos, genera riesgo de reducción del presupuesto con las respectivas implicaciones y consecuencias que puede generar dicha reducción en el presupuesto de inversión y, por ende, en la gestión y los resultados esperados por Invías.	167.274.754.753	D
106	Respecto de la constitución de Reservas de la vigencia 2017, se registró un monto "valor actual" de \$316.163.351.272,61 para cancelar en la vigencia 2018, de las entidad informó que quedó un "saldo por utilizar" por \$63.552.338.043,89, Sin embargo, y a pesar de haberse solicitado por la auditoría de la CGR, de la relación enviada, en la mayoría de los casos no indican las razones por las cuales no se pagaron esos compromisos que dieron origen a las reservas presupuestales, para algunos casos se indicó contrato terminado".	63.552.338.043	D
107	Se omitió el trámite de solicitud de aprobación de vigencias futuras por parte de la entidad, tanto en la adición de \$9.000 millones correspondientes a la vigencia 2.017 para los dos proyectos, como en la adición de \$4.635 millones efectuada en noviembre 27 de 2.018 en el proyecto Club Campestre- Armenia; es decir, finalizando las vigencias	22.635.200.980	D
108	"Para amparar el pago del Contrato De Obra 2179-2016 , a 31/12/2017 el INVÍAS constituyó Reservas Presupuestales por \$3.366.706.944 y Cuentas por Pagar por \$8.451.848.982, equivalente a un rezago presupuestal de \$11.818.555.926; monto del cual, según la entidad realizaron dos (2) pagos en el 2018 por \$3.665.721.538, lo que equivale decir, que \$10.473.928.187 de rezago de 2017 no fueron ejecutados en el 2018, por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.3.3 del Decreto 1068 de 2015 fenecieron.	10.473.928.187	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena)	
<b>Código:</b> 24-01-06	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
109	Interrupción en la continuidad, oportunidad y seguridad a los usuarios en la prestación de servicio fluvial de la Ciudad de Barrancabermeja y área de influencia de la Magdalena Medio, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.	1.819.537.900	D
110	La información financiera de la entidad, no se reveló fielmente, en la cuenta 16 Propiedad Planta y Equipo y 17 bienes de Uso Público a cargo de la Entidad, como lo establece la normatividad, y el no cumplimiento del fin estatal para el que fue adquirido, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.	176.539.999	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Transporte - Gestion general	
<b>Código:</b> 24-01-01	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
111	A 31 de diciembre de 2018 el Ministerio de Transporte constituyó reservas presupuestales por \$5.356.610.289, de los cuales \$ 290.453.474 corresponden de una parte a compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, quedando pendientes de pago y otro grupo que no se encuentran sustentados en motivos de fuerza mayor o caso fortuito.	290.453.474	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Fondo Adaptación	
<b>Código:</b> 13-15-00	<b>Sector:</b> 13 Hacienda
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
112	Se evidenció baja ejecución del presupuesto para el Rubro Inversión, debido a que para la vigencia 2018 solo ejecutó \$355.000 millones, es decir el 51% de los \$700.000 millones aprobados, debido a las deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, originado en represamiento de los pagos	345.000.000.000	A
113	Se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018 por \$345.000.000.000, equivalentes al 49% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación según lo establecido en la norma presupuestal, es decir, se afecta la asignación de recursos para la siguiente vigencia para el proyecto "Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal", contraviniendo el artículo 78 del Decreto 111 de 1996. Así mismo, se estableció que éstas no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales, antes de ingresar los recursos a la fiducia, por lo que debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96	345.000.000.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> UGPP - Gestión general			
<b>Código:</b> 13-14-01		<b>Sector:</b> 13 Hacienda	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
114	Al efectuar la verificación de los soportes de justificación de estas reservas, se observa que los valores señalados en los documentos allegados presentan diferencias frente a los registros efectuados en el aplicativo SIIF. Que los formatos internos de solicitud de Reservas Presupuestales se debieron ajustar (dar un alcance) una vez efectuado el cierre y no se realizó	6.519.483	A
115	Al efectuar la verificación de los soportes de justificación de estas reservas, se observa que los valores señalados en los documentos allegados presentan diferencias frente a los registros efectuados en el aplicativo SIIF. Que los formatos internos de solicitud de Reservas Presupuestales se debieron ajustar (dar un alcance) una vez efectuado el cierre y no se realizó	3.021.486	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Caja de Retiro de las Fuerzas Militares			
<b>Código:</b> 15-03-00		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
#	Hecho	\$	Con
116	En el reporte de ejecución de ingresos en el SIIF-NACIÓN, del año fiscal de 2018, se observa que los ingresos por dividendos correspondientes a la vigencia 2017, no se encuentra aforados en el rubro 3.2.5.2.2 Dividendos y utilidades Sobre Inversiones en Entidades Controladas, por \$2.884.744.131, lo que indica la falta de funcionalidad que debe ser desarrollada en el SIIF Nación II para realizar la ejecución de los Ingresos que generan las Unidades Ejecutoras, y afectar los rubros conceptos del Ingreso.	2.884.744.131	A
117	Si bien es cierto el fideicomitente (CREMIL) transfirió a título de encargo fiduciario la suma de \$600.000.000, con presupuesto de la vigencia 1997, se observa que la entidad con la entrada del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, no incorporo estos recursos para su ejecución, no tiene los ingresos aforados por el concepto de rendimientos financieros de \$62.950.119, rubro concepto 3.2.3.0.8; como tampoco la ejecución del gasto de los mismos; lo que implica que no se está mostrando la totalidad de la ejecución y pagos de bonos pensionales, ni la gestión financiera de los mismos.	62.950.119	A
118	De otra parte, el recaudo en el SIIFNACION por arrendamientos, aportes de afiliado, aprovechamientos se hace de forma global, no es individualizado, el tercero está identificado con NIT genérico, los ingresos por fotocopias no están identificados con el rubro concepto del ingreso cual es 3.1.2.8.2.7, por la cuantía de \$29.018.739	29.018.739	A
119	El 17 de diciembre de 2017 se realizó la conversión de título judicial a favor de la CREMIL, y con cheque del Banco Agrario hace consignación No. 27883501 en el Banco Occidente cuenta corriente Recaudadora No. 256-08338-7 de CREMIL, por \$3.448.772.37, tal como consta en extracto bancario.	46.513.078	A
120	Deficiencias de planeación y programación, debido a que no se aplicaron los controles suficientes desde el punto de vista administrativo financiero y técnico para mitigar el riesgo de retardo en la implementación y puesta en funcionamiento de la primera fase del nuevo sistema misional, e iniciar la segunda fase objeto de los contratos cuando la primera aún no se ha culminado, no obstante haber pagado \$3.851.338.444, es decir el 92% del valor total de los contratos por \$4.229.089.209, lo que ocasiono el fenecimiento de la constitución de reservas presupuestales por \$377.750.765 y deficiencias en la gestión institucional y riesgo por el impacto en el cubrimiento esperado de dicho proyecto.	377.750.765	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana			
<b>Código:</b> 15-01-05		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> Con salvedades		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
121	Cto.172/18 salida del país sin autorización y recibo a satisfacción de los bienes en Miami sin que estos aun hayan llegado al país.	4.039.144.560	D
122	El Valor del Registro presupuestal 40618 del 20-12-18 fue por \$1,347,652,086 valor insuficiente para respaldar el pago anticipado de \$2,001,399,606,05 establecido en el contrato; el 24 de diciembre le adicionaron al RP \$742,073,244	742.073.244	A
123	La fecha del RP es posterior a la firma de los contratos de ACOFA Nos.272/17, 020, 172, 123, 164, 191, 187 y 202 de 2018. en un caso después de 14 días de firmar el contrato, expidieron el RP y en los otros un día después.	4.689.541.713	A
124	En el rubro funcionamiento, otras primas no provisionadas de la unidad GAAMA, la entidad no tuvo en cuenta \$7,341,007 pero en el SIIF si porque allí está por \$12,857,085,85	7.341.007	A
125	Pago de vigencias expiradas doblemente pero el 29 de abril, los implicados devolvieron los recursos consignando en la cuenta de la FAC.	480.000	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Casas Fiscales del Ejercito (ICFE)			
<b>Código:</b> 15-07-00		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
126	los gastos de personal, por \$88,000,000, no se desagregaron en la prima técnica salarial, en cuantía de \$79,200,000, pero si se registraron y ejecutaron presupuestalmente por la cifra de \$88,000,000	79.200.000	D
127	La entidad no ejecutó en su totalidad el presupuesto aprobado para la vigencia de 2018, presentando valores solicitados que no fueron utilizados ni comprometidos así: Gastos de Funcionamiento quedó un saldo de \$462.758.695 y en inversión un saldo de \$133.265.005 para un total de \$596.023.700	596.023.700	D
128	El ICFE informa que los mantenimientos efectuados al 31 de diciembre de 2018 tienen una ejecución real del 51.1% por valor de \$1.517.257.417. Situación que no corresponde a lo informado en el cuadro de ejecución presupuestal, por \$2.967.431.790, arrojando una diferencia de \$1.450.174.373.	1.450.174.373	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Defensa Nacional - Armada			
<b>Código:</b> 15-01-04		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Eficiente	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
129	Mayores valores cancelados al proveedor. Analizada la ejecución presupuestal del contrato 137-ARC-CBN6-2018, se evidencia que en algunas facturas que soportan los pagos se aplicaron tarifas mayores a las ofertadas.	2.544.000	A
130	El arrendatario en el contrato N°018-ARC-BN2-2016, incumplió la cláusula tercera, respecto de la consignación que debía hacer por los conceptos de servicios públicos más IVA del 19%, cuyo valor era de (\$272.050).	272.000	A
131	En el marco del contrato 002-ACOF A-ARC-/2018 se estableció que con la factura N° 34666 se pagan los servicios de comisión o cargos bancarios "Bank Charges" por un valor de US\$D \$1.043,67 servicio que no está definido en el contrato. (BA)	3.316.720	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio De Defensa Nacional - Ejército			
<b>Código:</b> 15-01-03		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
132	CENAC INGENIEROS. activo construcciones en curso, rubro presupuestal afectado A-2-0-4-5-1, Mantenimiento de Bienes Inmuebles, por \$5.876.098.247,09, siendo un contrato de obra y Mantenimiento de Bienes Inmuebles y el rubro presupuestal A-2-0-4-4-1-13 por concepto de OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS, siendo la interventoría de la obra.	6.278.786.308	A
133	CENAC FLORENCIA Se presenta aplicación de montos presupuestales diferentes a los asignados para las diferentes unidades militares, como se evidencia en los contratos Nos.064 y 068 de 2018.	31.435	A
134	CENAC AVIACION: A marzo de 2019 no se había prestado los servicios estipulados a través de dicho contrato quedando constituido como reserva presupuestal, sin cumplir con la condición de ser casos excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito.	200.000.000	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Policía Nacional - Gestión general			
<b>Código:</b> 16-01-01		<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
135	Mediante Acta No. 06 del 28 de diciembre de 2018 la Metropolitana de Tunja, METUN, constituyó reserva presupuestal del 2018 por \$6.390.603, correspondiente a la orden de compra No.34163, justificada por demora en la entrega por parte del contratista por lo tanto presenta vencido el término de entrega (anualidad) sin que se cumpliera con el objeto y sin evidenciar contrato modificatorio en plazo; igualmente, en la orden No. 23544 se observa se constituyó como reserva cuando corresponde a valor no ejecutado debido a que el presupuesto asignado es mayor al valor contratado y por tanto se debió realizar ajuste del CDP y RP oportunamente y no pasar como una reserva.	6.390.603	A
136	La Cuenta por Pagar No.135718 del 28/12/2018 por \$15.000.000, originada del contrato No. 93-7-10043-18 para Mantenimiento de equipo navegación y transporte Mantenimiento preventivo y/o correctivo a todo costo para los automotores (motocicletas, lanchas y vehículos) de propiedad de la Policía Nacional- Huila, por los cuales legalmente son responsables para la vigencia 2018 y vigencia futura 2019; se facturan elementos por \$6.836.455 que no están incluidos dentro del listado de repuestos, y lista de precios unitarios para el mantenimiento con mano de obra incluida para los Ítem 1 y 2, los cuales se identifican como imprevistos.	6.836.455	A
137	Se evidenció que las labores de supervisión de los contratos (muestra seleccionada) se encuentran concentradas en un funcionario, generalmente, bajo la responsabilidad de los jefes de oficina o grupos de trabajo	0	A
138	Las constancias de recibido a satisfacción no tienen discriminados o registrados los servicios y/o bienes recibidos a satisfacción con actividades que indiquen el nivel de ejecución física, técnica, administrativa o financiera, o con las condiciones o características con que se reciben (bienes o servicios) para el correspondiente pago total o parcial de lo recibido, conllevando a que se realicen pagos sin el lleno de los requisitos o especificaciones técnicas pactadas.	0	A
139	La Entidad no tiene establecido procedimientos que le permitan llevar mayor control sobre la constitución de las reservas presupuestales que coadyuven a la toma de decisiones correspondientes; Toda vez que, al cierre de la vigencia de 2018, la reserva presupuestal fue constituida automáticamente por el SIIF, con los saldos presupuestales de los contratos sin obligar, sin que la dependencia competente de este proceso, evalúe la conformación de la reservar real. Es de anotar, que la mayoría de las cuentas de la reserva, objeto de estudio, tienen prórroga en el plazo para ser ejecutadas en la vigencia 2019.	1.394.477.200	A
140	Revisados los soportes para el pago parcial de los contratos que se relacionan a continuación, se pudo evidenciar que estos fueron cancelados sin el lleno de los requisitos, toda vez que la dependencia responsable de generar los pagos de obligaciones los realizó solamente con el certificado de recibo a satisfacción, factura, y pago de aportes parafiscales y FIC, desacatando lo enunciado en la Cláusula Cuarta de estos contratos	0	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

141	De la revisión de las cuentas seleccionadas del rezago presupuestal (Disan Policía) vigencia 2018, se evidenció que los formatos denominados " Planilla de asignación de turnos", no se encuentran diligenciadas las casillas que permitan evidenciar si los documentos soportes allegados para el pago de una cuenta se encuentran completos o no,	0	A
142	De la muestra seleccionada de los contratos del rezago presupuestal, se evidenció que existen contratos como los que se relacionan a continuación, los cuales tienen establecidos como plazo de ejecución un lapso entre 28. 140 y 95 días, sin embargo, los contratistas solicitan a la PONAL-DIRAF prorrogas de dichos contratos, justificando que requieren ampliar los tiempos para llevar a cabo el objeto contractual, sobrepasando en 100% el número de días determinados inicialmente como plazo de ejecución (sin que se exponga un caso de fuerza mayor o caso fortuito) solo indican que estiman un mayor tiempo para la ejecución del contrato.	0	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Mincomercio Industria Turismo - Gestión general			
<b>Código:</b> 35-01-01		<b>Sector:</b> 14 Comercio, Industria y Turismo	
<b>Opinión presupuestal:</b> Con salvedades		<b>Concepto control interno:</b> Eficiente	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
143	En la implantación del Programa "Apoyo Integral para los Usuarios de Comercio Exterior", se habían autorizado \$2012,55 millones, de vigencias futuras para 2018; no obstante, se dejó de ejecutar \$1496,1 millones, equivalentes al 74,34% en lo relacionado a fondos especiales y recursos corrientes al término de la vigencia	1.496.100.000	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)			
<b>Código:</b> 35-05-00		<b>Sector:</b> 18 Empleo Público	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
144	La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar	1.200.000.000	D
145	La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar	17.100.000.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

146	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	268.552.104	D
147	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	94.458.754	D
148	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	84.045.454	D
149	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	62.583.355	D
150	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	44.969.450	D
151	Por error involuntario no se obligó el valor correspondiente a la factura CO-200840. Falta de control en el procedimiento	27.756.409	D
152	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	24.627.210	D
153	El plazo de ejecución era de cuatro meses a partir de enero de 2018. En comunicación telefónica el contratista informa que el contrato no se ejecutó, se realizó circularización vía correo y de la respuesta otorgada por el contratista se concluye que el contrato no se ejecutó, no ha sido objeto de pagos y el contratista no ha tenido comunicación alguna con el supervisor. A la fecha no existen soportes ni en SECOP ni en la carpeta contractual que den cuenta de la ejecución y evidencien el cumplimiento del objeto contractual por lo que no se justifica la reserva.	20.000.000	D
154	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	10.813.976	D
155	En el rubro de sueldos se constituyeron \$797.933, correspondientes a un reintegro aplicado, licencia por enfermedad de la doctora Claudia Marcela Franco Domínguez	797.933	D
156	Se reservó el RP 236518 por valor de \$1.914.607 a favor del Grupo EDS Autogas SAS, suministro de combustible para el parque automotor de la ESAP, de acuerdo a solicitud presentada a la subdirectora por el supervisor de este contrato el 14 de febrero en forma extemporánea	1.914.607	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia de Renovación del Territorio (ART)	
<b>Código:</b> 14-02-00	<b>Sector:</b> 20 Presidencia de la República
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
157	La ART para la vigencia 2018, constituyó reservas presupuestales por la suma de \$4.026.753.370, de las cuales \$531.803.535, no se encuentran debidamente justificadas, por no estar evidenciada la fuerza mayor o caso fortuito, y que corresponden a falta de documentos para la legalización del gasto en contratos de prestación de servicios y viáticos.	531.803.535	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Servicio de la Deuda Publica Nacional	
<b>Código:</b> 14-01-00	<b>Sector:</b> 21 Servicio de la Deuda Pública Nacional
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
158	Al cierre de la vigencia 2018 el MHCP – Unidad Servicio de la Deuda, constituyó Reservas Presupuestales por \$5.104.208.834 que se sustentan en los contratos suscritos con las Agencias Calificadoras de Riesgos, Abogados Externos, la Operación de Manejo de Deuda y Deceval, que no cumplen los requisitos para ser consideradas reservas presupuestales. Por consiguiente, no se refrendan ocho (8) reservas por \$5.104.208.834, por cuanto los compromisos fueron ejecutados cumpliendo con los objetos contratados durante la vigencia 2018.	5.104.208.834	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	
<b>Código:</b> 27-01-02	<b>Sector:</b> 25 Rama Judicial
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
159	En el caso del Palacio de Justicia no se cuenta con el servicio de Calidad Extra y el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de la Transferencia Automática contratados, situación que conllevó a que no se alcanzara la finalidad para la cual se suscribió el contrato, puesto que el numeral 4 de la Minuta del Contrato (Forma de Pago) incluye una destinación específica del recurso pagado al Contratista así: “El 46% del valor del contrato (\$650.000.000) como primer pago, a la entrega del estudio de ingeniería para el adelanto de las obras del Palacio...”	650.000.000	F
160	La DESAJ Popayán, realizó pagos dobles a funcionarios y personas jurídicas por conceptos salariales y deducciones de nómina desde julio de 2014 y hasta diciembre 31 de 2018 por \$67.244.317	18.720.412	F
161	La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga, en la vigencia 2018, constituyó Reservas Presupuestales por \$270.404.407, incumpliendo lo establecido en los artículos 8º y 10º de la Ley 819 de 2003, que estipula que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución se realice en la respectiva vigencia fiscal.	270.404.407	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

162	En el Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018, los reintegros por diferentes conceptos entre ellos los de incapacidades y mayores pagos en nómina, presentan un menor valor de \$64.575.632	64.575.632	A
163	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018 reconoció y pago un mayor valor de \$29.535.841 en las 112 incapacidades concedidas por enfermedad no profesional, al aplicar al salario base devengado por los funcionarios una doceava (1/12) de las primas vacacional, de servicios, de productividad y de navidad	29.535.481	F
164	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra CON26-036 del 11 de septiembre de 2017 por \$906.879.865, con el objeto de "Realizar las labores de mantenimiento necesarias para llevar a cabo la remodelación y mejoramiento de algunas áreas de baterías sanitarias y de sus redes hidrosanitarias en el Palacio de Justicia de Ibagué – Tolima", contrato liquidado, donde se reconoció y pagó \$8.000.489, por un mayor valor en M2 del ítem NP-02 del contrato adicional, superior al pactado en el contrato inicial en el ítem 9.1 de la misma actividad, además de cantidades de obra no ejecutadas, de conformidad con las actas de visita adelantadas el 14 y 15 de marzo de 2019 y 11 de abril de 2019, efectuada por la Contraloría General de la Republica al lugar de ejecución física de la obra.	8.000.489	F
165	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra OSER26-019 del 18 de diciembre de 2017 por \$66.938.664, con el objeto de realizar "...el mantenimiento correctivo de la infraestructura física del Palacio de Justicia de El Espinal", contrato liquidado, donde se reconoció y pagó un mayor valor de \$4.441.740, por cantidades de obra no ejecutadas y por pintura que presenta desprendimientos en varios puntos; conformidad con el acta de visita del 20 de marzo de 2019 efectuada por la Contraloría General de la República al lugar de ejecución física de la obra	4.441.740	F
166	Cuenta por cobrar por canon de arrendamiento en especie contrato administrativo 14-065 .Durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$6.786.913, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.072.878, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad.	1.072.878	A
167	Cuenta por cobrar por Canon De Arrendamiento En Especie Contrato Administrativo 14-064 (A)Se evidenció que durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$4.800.000, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.380.096, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad.	1.380.096	A
168	Certificación del recibido a satisfacción en el periodo comprendido entre el 05 y el 30 de diciembre de 2018, y ordenando un pago por \$349.199.637. Además, certifica que el contratista ha dado cabal cumplimiento de manera responsable, eficiente, y eficaz, con las obligaciones contractuales establecidas en la cláusula sexta del contrato.	349.199.637	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

169	Según acta de reunión de las partes del 02 de mayo de 2017, por \$16.646.501; el recibido a satisfacción se dio por parte de la supervisión el 31 de mayo de 2017, y el otro si se firmó el 23 de junio de 2017, ósea 23 días después de haber recibido, es decir sin haberse dado la formalización del otro sí	2.068.514	A
170	Mediante Resolución No. 272 de septiembre 25 de 2018, concedió a funcionario con cargo 361003 auxiliar administrativo DEAJ dependencia 1504 DSAJ de Ibagué, licencia no remunerada por 90 días desde el 01 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2018, que se liquidó y pagó indebidamente \$2.604.729 al reconocer \$2.221.743 por concepto de salario del mes de octubre de 2018 y además por cancelar un mayor valor de \$382.986 en el mes de noviembre al pagarle \$1.531.945 de la prima de navidad cuando solo tenía derecho al equivalente a 9 meses por \$1.148.959; sin que a la fecha febrero 25 de 2019 se haya exigido al funcionario la devolución de estos recursos.	2.604.729	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)			
<b>Código:</b> 08-12-00		<b>Sector:</b> 27 Justicia y del Derecho	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
171	Diferencias entre la información reportada en el SIIF y la información de las subunidades al grupo de Presupuesto - Tesorería, la cual fue suministrada al equipo auditor. La diferencia se presenta porque en SIIF el aforo vigente de los ingresos de la vigencia de 2018 fue de \$99.895.488.480 y el recaudo efectivo acumulado para el mismo período fue de \$91.325.190.767, mientras que en las cifras provenientes de la Tesorería se indica que, para el mismo periodo, el valor actual de ingresos consolidado por establecimientos carcelarios y penitenciarios y del nivel central fue de \$95.073.140.240, presentándose una diferencia de \$3.747.949.473.	3.747.949.473	A
172	Pérdida de apropiación \$32.762.913.033 equivalente al 3,06% de los recursos asignados al Instituto	32.762.913.033	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general			
<b>Código:</b> 01-12-01		<b>Sector:</b> 27 Justicia y del Derecho	
<b>Opinión presupuestal:</b> Con salvedades		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
173	Falta de ejecución de recursos programados proyecto de presupuesto lo que genera la pérdida del recurso	641.297.982	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Superintendencia de Notariado y Registro	
<b>Código:</b> 04-12-00	<b>Sector:</b> 27 Justicia y del Derecho
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
174	Creación de un Rubro presupuestal que no se ajusta al decreto 2236 del 2017	11.469.637.875	D
175	Recurso no ejecutado liberado por deficiencias de planeación relacionadas con la obtención de la licencia de construcción	1.015.040.921	A
176	Imputación de gastos de Funcionamiento a Inversión	97.478.180	D
177	Se presentaron deficiencias en la planificación y programación del presupuesto, y pérdida de apropiación	1.921.543.000	A
178	Se presentaron deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, feneció la reserva.	478.809.567	D
179	Se presentaron deficiencias en programación y ejecución del presupuesto y se liberaron las partidas	1.080.509.073	A
180	Fenecimiento de Reservas por saldos sin liberar y posible constitución de vigencia expirada	851.744.709	A
181	Vigencias futuras apropiadas que presentaron cero (0) ejecución constituyéndolas como reservas presupuestales, adicionalmente el anticipo a la fecha se encuentra en un patrimonio autónomo sin presentar ejecución.	7.972.622.832	D
182	Reservas presupuestales, que no obedecen a excepcionales, deficiencias en soportes contractuales y de valores constituidos, adicionalmente, afectando un rubro presupuestal que no es consistente con lo estipulado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto.	1.131.445.750	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)	
<b>Código:</b> 12-11-00	<b>Sector:</b> 27 Justicia y del Derecho
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
183	Existen contratos celebrados en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC por valor de \$89.334.736.806,31, lo cual equivale al 35,74% de la Reserva Constituida, donde el valor de la obligación (Contrato) es igual al valor de la Reserva, denotando que existe una reserva inducida en el último bimestre de 2018, tal es el caso que durante los meses de noviembre y diciembre se celebraron contratos por \$53.983.846.568,75, sin ninguna ejecución, lo cual permite inferir que la Entidad tenía conocimiento previo de la imposibilidad de poder cumplir con el objeto contractual en los dos (2) últimos meses del año 2018, por su alta complejidad y requerimientos previos, para lo cual se deberían haber catalogado, clasificado y gestionado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con recursos de vigencias futuras.	89.334.736.806	D

184	<p>Ejecución de recursos dentro de la vigencia 2018 y con la revisión y análisis de las reservas presupuestales seleccionadas en la muestra de auditoría, se evidencia debilidades en la constitución de las mismas, por cuanto se constató que la justificación dada por la Entidad, no corresponde a eventos de fuerza mayor o caso fortuito. Concluyendo que de la muestra de auditoría por \$230.660.416.300,00, que corresponde al 92% del total (\$249.942.234.201,22), no se cumplen con los requisitos para su Refrendación en la Constitución de las misma. Analizado el contrato No. 084 de 2018 el plazo de ejecución del contrato venció el 27-07-2018 de acuerdo a lo establecido en el mismo, los pagos efectuados fueron por total de \$279.678.574 y el saldo del contrato por \$157.735.508 fue registrado en reserva. De acuerdo a las normas presupuestales no corresponde a un caso fortuito o de fuerza mayor para reservar dicho valor del saldo del contrato que correspondería a ajustes de saldos presupuestales dentro de la vigencia. En general se observa que las mencionadas operaciones evidencian servicios recibidos en vigencia 2018 los cuales no fueron constituidos en cuentas por pagar en cumplimiento a las normas presupuestales, sin embargo, la justificación por parte de la entidad para constituirlos en reservas es para garantizar el pago, que corresponden a sobrantes o que existen atrasos en los pagos, o que no tienen la certificación por parte de la bolsa, lo que indica falta de gestión para obtener los soportes y las certificaciones para dar claridad a la situación de los saldos pendientes de cada una de estas operaciones cuyos saldos fueron constituido como reservas de los cuales efectivamente se encuentran los pagos efectuados en vigencia 2019 de los saldos reservados. Estas operaciones corresponden a la muestra tomada por la auditoría solo por concepto de alimentación a Población Privada de la Libertad que suman un total de reservas de \$98.416.498.437 y en porcentaje corresponden a un 39,38% de las reservas constituidas a 31-12-2018 (\$249.942.234.201)</p>	103.509.176.380	D
185	<p>La Entidad incumplió con los topes establecidos en la norma para la Constitución de las Reservas Presupuestales en los rubros de funcionamiento e inversión, por cuanto para gastos de funcionamiento la reserva para el 31 de diciembre de 2018 ascendió al valor de \$178.548.302.011 que corresponde a un 29,06% del presupuesto del año inmediatamente anterior que fue por \$614.494.320.343, superando el 2%; así mismo se evidencia que las reservas constituidas por el rubro de Inversión fue por \$71.393.932.190, que corresponden al 17,85% de la inversión apropiada para la vigencia 2017 por \$400.016.427.222, que supera el 15%; por valor de la incorrección de \$177.649.883.710</p>	177.649.883.710	A
186	<p>La entidad constituyó reservas a 31 de diciembre de 2017 por la suma de \$276.752.056.210 de los cuales no se ejecutaron parte de las constituidas para las Direcciones de Infraestructura y Logística por valor de \$25.271.819.699 y \$47.956.925 respectivamente; lo que indica que en total quedaron posibles vigencias expiradas a 31-12-2018 por \$25.319.776.624.</p>	25.319.776.624	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)			
<b>Código:</b> 36-02-00		<b>Sector:</b> 29 Trabajo	
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable		<b>Concepto control interno:</b> Eficiente	
<b>Relación hallazgos</b>			
<b>#</b>	<b>Hecho</b>	<b>\$</b>	<b>Con</b>
187	Se constituyó reserva presupuestal por \$1.700.004 de compromiso contraído con orden de compra N°28263 del 08-05-2018 con vencimiento el 25-05-2018, la cual no cumplió con el requisito para ello, debido a que el contratista a 31 de diciembre presenta incumplimiento en la entrega de dos (2) soportes pedestal importado, sin que se evidencie prórroga de la orden de compra por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.	1.700.004	A
188	Del análisis técnico se desprende claramente que la no ejecución de los recursos del contrato 1014 de 2014 por \$15.803.649.944 en la vigencia 2018, no corresponden a eventos de fuerza mayor y caso fortuito, por el contrario, se señala que corresponden a la falta de análisis previo en las necesidades evidenciando debilidades en la planeación, control y seguimiento de la ejecución del contrato; consecuentemente se valida la observación como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.	15.803.649.944	D
189	La no entrega de facturas oportunamente o inconsistencias en la información o falta de aval del supervisor para pago de arrendamientos, justificaciones que no ameritan la constitución de Reservas.	223.005.593	A
190	No se evidencia la prestación del servicio en el mes de diciembre de 2018 y en el expediente no hay soportes de la prestación en la vigencia 2019, además no existe acto administrativo que prorrogue la prestación del Servicio	1.471.468	D
191	El Ordenador del Gasto no efectuó las gestiones contractuales con la debida anticipación, para que su ejecución se desarrolle dentro de la vigencia fiscal, máxime si contaba con CDP desde el 11-06-2018.	8.894.714	D
192	Creación de reservas sobre compromisos inexistentes dado que dichos recursos corresponden a reintegros por gastos que no serían ejecutados	1.626.435	A
193	El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$ 22.911.960.	86.530	D
194	El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$ 22.911.960.	22.825.430	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	
<b>Código:</b> 41-01-01	<b>Sector:</b> 30 Inclusión Social y Reconciliación
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
195	Resolución No. 01579 de 26 de junio de 2018, expedida por Prosperidad Social, "por la cual se ordena el gasto de pasivos exigibles –vigencias expiradas con cargo al presupuesto de funcionamiento del Departamento Administrativo para la prosperidad Social – Prosperidad Social, para la vigencia fiscal 2018", la entidad ordena el gasto y reconoce el pago por \$128.721.800, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Cecilia de la Fuente de Lleras – ICBF, con NIT 899.999.239-2, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 22618 y al rubro presupuestal A-1-0-5-6.	54.348.400	F
196	Diferencia por sobrestimación de la reserva constituida por \$27.783.020 para la obligación del contrato 431 de 2018, determinada entre el valor definitivo a pagar por \$127.250.653 y el valor constituido como reserva presupuestal de \$155.033.673.	27.783.020	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	
<b>Código:</b> 37-07-00	<b>Sector:</b> 30 Inclusión Social y Reconciliación
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
197	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	620.000	D
198	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	6.074.677	D
199	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	12.314.007	D
200	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	558.777.923	D
201	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	867.202.886	D
202	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	1.259.788	D
203	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	22.204.520	D
204	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	2.660.789	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

205	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	252.641	D
206	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	30.568.623	D
207	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	14.111.647	D
208	No fue oportuno el trámite para la liberación de saldos. Regional Meta.	232.374.971	D
209	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales.	4.265.868.575	D
210	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Nariño.	510.092.633	A
211	Se estableció que la vigencia expirada por \$32.499.699 no fue aprobada	32.499.699	D
212	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	224.652.170	D
213	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	1.146.467.237	D
214	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	416.630.885	D
215	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	925.674.491	D
216	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	8.348.000	D
217	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	19.310.437	D
218	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	127.507.327	D
219	Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	2.615.600.010	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)			
<b>Código:</b> 32-41-00		<b>Sector:</b> 33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable		<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias	
<b>Relación hallazgos</b>			
#	Hecho	\$	Con
220	Evaluados los gastos de funcionamiento de Fonvivienda, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron intereses por mora de la Cuota de Auditaje a la Contraloría General de la República, por \$42,233,852, que corresponden a intereses por no pago oportuno de recursos de la vigencia 2017.	42.233.852	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

221	La entidad comprometió durante la vigencia 2018, el 99% de los recursos, sin embargo, solo pagó el 22%. De otra parte, la ejecución y pago del Rezago (Valor Líquido Cero), fue del 49,4%, lo cual denota deficiencias en la ejecución presupuestal.	465.085.826.880	D
222	Durante la vigencia 2018, la entidad dejó de ejecutar en el Programa de Vivienda Gratuita II, \$450,000 millones, que corresponden al 72%, del total de los recursos asignados a este programa, para la vigencia.	400.000.000.000	A
223	Debilidades de seguimiento en el módulo "Ejecución presupuestal Gasto del SIIF", al no permitir realizar seguimiento a los pagos realizados.	465.085.826.880	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	
<b>Código:</b> 40-01-01	<b>Sector:</b> 33 Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
<b>Relación hallazgos</b>	

#	Hecho	\$	Con
224	Durante la vigencia 2018 el MVCT dejó de ejecutar \$34.683.440.481 correspondientes a vigencias futuras autorizadas para dicha anualidad.	34.683.440.481	A
225	A 31 de diciembre de 2018 se estableció que el saldo de la apropiación vigente del reporte del SIIF no correspondía a la realidad, debido a falta de conciliación oportuna.	103.614.976	A
226	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	28.201.921.708	A
227	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la presentación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	71.728.595.672	A
228	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	246.544.320.652	A
229	Debido a la falta de disponibilidad de PAC, el Ministerio constituyó reservas presupuestales, que superaron el 15% del presupuesto de inversión.	339.780.548.569	A

## Imposibilidades

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	
<b>Código:</b> 32-10-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
1	Corpourabá no ha dado una correcta aplicación a las normas vigentes, ya que con fundamento en un formato establece el tope mínimo en pesos para la facturación de las tasas por utilización de aguas, sin el debido acto administrativo respectivo que protocolice la decisión y sin un estudio de conveniencia o justificación jurídica para la no facturación.	2.045.790.003	D

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia Nacional de Tierras (ANT)	
<b>Código:</b> 17-17-00	<b>Sector:</b> 06 Agropecuario
<b>Opinión presupuestal:</b> Abstención de opinión	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias
Relación hallazgos	

#	Hecho	\$	Con
2	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	3.000.000.000	D
3	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	4.800.000.000	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

4	<p>Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.</p>	659.844.619	D
5	<p>Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.</p>	1.120.303.200	D
6	<p>Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.</p>	2.100.000.000	D
7	<p>Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.</p>	16.850.000.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	
<b>Código:</b> 24-13-00	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
8	A 31 de diciembre de 2018, la ANI ha trasladado recursos al Patrimonio Autónomo del Proyecto Ruta del Sol III, por concepto de vigencias Futuras, en cuantía de \$1.959.722.644.570, de lo cual al Concesionario solo se le han efectuado pagos equivalentes al 16%, es decir, \$311.303.200.000, evidenciando con ello, que la ejecución financiera del proyecto ha sido baja durante los últimos 7 años, por lo que, a 31 de diciembre de 2018, existe un saldo en el Patrimonio Autónomo por \$1.901.969.954.841	311.303.200.000	A

<b>Unidad ejecutora:</b> Instituto Nacional de Vías (Invías)	
<b>Código:</b> 24-02-00	<b>Sector:</b> 09 Transporte
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente

#	Hecho	\$	Con
9	Al analizar y consolidar la información reportada por el INVIAS y los soportes de justificación de las apropiaciones requeridas para asumir obligaciones con cargo a otras vigencias, se encontró que, a los requerimientos de la auditoría, la entidad reporta datos no concordantes para algunos ítems, ni respecto del número de contratos, ni para la apropiación por vigencias	542.419.316.066	D

## Auditorías que no reportaron hallazgos presupuestales

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio Educación Nacional - Gestión General	
<b>Código:</b> 22-01-01	<b>Sector:</b> 02 Educación
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)	
<b>Código:</b> 32-18-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)	
<b>Código:</b> 32-15-00	<b>Sector:</b> 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Opinión presupuestal:</b> No razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	
<b>Código:</b> 21-01-01	<b>Sector:</b> 07 Minas y Energía
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	
<b>Código:</b> 13-01-01	<b>Sector:</b> 13 Hacienda
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora:</b> Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	
<b>Código:</b> 13-01-01	<b>Sector:</b> 13 Hacienda
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	
<b>Código:</b> 15-01-01	<b>Sector:</b> 14 Defensa y Policía
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Auditoría General de la República - Gestión general	
<b>Código:</b> 34-01-01	<b>Sector:</b> 17 Organismos de control
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	
<b>Código:</b> 28-01-01	<b>Sector:</b> 22 Registraduría Nacional del Estado Civil
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Eficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Ministerio del Trabajo - Gestión general	
<b>Código:</b> 36-01-01	<b>Sector:</b> 29 Trabajo
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

<b>Unidad ejecutora:</b> Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	
<b>Código:</b> 41-04-00	<b>Sector:</b> 30 Inclusión Social y Reconciliación
<b>Opinión presupuestal:</b> Razonable	<b>Concepto control interno:</b> Ineficiente

#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

# Anexo II

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

**Ejecución del gasto 2018**  
**Hechos económicos certificados por 108 unidades ejecutoras del PGN**  
**Cifras en millones de pesos**

Unidad ejecutora	Rezago constituido en SIF Nación II		Realidad de los hechos económicos certificados			Cuentas por pagar registradas en contabilidad
	Reserva presupuestal	Cuentas por pagar	Cuentas por pagar sin PAC (Reserva inducida)	Cuentas por pagar con PAC	Reserva presupuestal real (Según EOP)	
Cámara de Representantes	21.193,74	-	21.153,23	-	40,51	21.153,23
Presidencia de la República - Gestión general	811.752,61	40,70	11.277,82	40,70	800.474,79	11.318,52
Departamento de Planeación - Gestión general	111.791,23	5.037,06	111.338,09	5.037,06	453,14	116.375,15
U.A.E. - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	1.269,01	0,37	1.268,88	0,37	0,12	1.269,25
Fondo Rotatorio del DANE	322,53	147,75	322,53	147,75	-	470,28
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	11.078,30	803,70	4.477,35	803,70	6.600,95	5.281,05
Minrelaciones Exteriores - Gestión general /1	7.429,35	159,91	7.429,35	159,91	-	7.166,75
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	3.753,66	-	3.458,90	-	294,76	3.458,90
Superintendencia de Notariado y Registro	14.169,58	3.213,74	132,85	3.213,74	14.036,73	3.346,60
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	19.194,60	2.266,26	15.927,87	2.266,26	3.266,72	18.194,13
U.A.E. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	10.013,40	27,31	9.893,40	27,31	120,00	9.920,71
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	249.942,23	6,75	49.877,54	6,75	200.064,70	49.884,29
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	518.667,71	89,23	434.692,08	89,23	83.975,63	434.781,32
U.A.E. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)	23,32	-	23,26	-	0,06	23,26
Coljuegos /2	1.716,34	1,17	1.689,22	1,17	1.690,39	1.690,39
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	63.302,53	4.505,85	46.099,79	4.505,85	17.202,74	50.605,63
Unidad de Información y Análisis Financiero	19,86	7,49	19,86	7,49	-	27,35
UGPPP - Gestión General	8.232,49	893,63	7.749,85	893,63	482,64	8.643,49
Fondo Adaptación	345.224,21	218,20	224,21	218,20	345.000,00	442,40
Servicio de la Deuda Pública Nacional /3	10.576.250,30	15.001,83	-	15.001,83	-	15.001,83
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	37.675,90	747,22	37.487,18	747,22	188,71	38.234,40
Ministerio De Defensa Nacional - Comando General	13.301,56	285,64	13.005,66	285,64	295,90	13.291,30
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	406.956,94	418,43	285.130,18	418,43	121.826,76	285.548,61
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	83.174,37	-	64.617,11	-	18.557,26	64.617,11
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	223.650,49	2.033,51	218.014,16	2.033,51	5.636,33	220.047,66
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	38.193,17	16.442,83	16.664,75	16.442,83	21.528,42	33.107,57
Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima (Dimar)	5.575,27	2.893,17	-	2.893,17	5.575,27	2.893,17
Ministerio de Defensa Nacional/ Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI)	510,47	-	510,47	-	-	510,47
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	19.434,25	3.995,33	906,45	3.995,33	18.527,81	4.901,78
Instituto Casas Fiscales del Ejército	-	2.500,45	-	2.500,45	-	2.500,45
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional /4	33.613,78	14.531,81	25.592,82	14.531,81	-	48.145,60
Fon Policía - Gestión general	16.804,64	12.132,06	-	12.132,06	16.804,64	12.132,06
Agencia Logística de Las Fuerzas Militares	32.794,75	81.474,11	-	81.474,10	32.794,75	81.474,10
Policía Nacional - Gestión General	341.705,55	9.163,08	254.348,51	9.163,08	87.357,04	263.511,59
Policía Nacional - Salud	21.827,24	33.857,93	15.759,64	33.857,93	6.067,60	49.617,57

## Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora	Rezago constituido en SIIF Nación II		Realidad de los hechos económicos certificados			Cuentas por pagar registradas en contabilidad
	Reserva presupuestal	Cuentas por pagar	Cuentas por pagar sin PAC (Reserva inducida)	Cuentas por pagar con PAC	Reserva presupuestal real (Según EOP)	
Minagricultura - Gestión General /5	646.481,00	15,08	190.749,84	15,08	445.052,05	190.764,92
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) /6	16.798,55	235,36	12.581,72	235,29	4.216,83	10.047,05
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)=	2.786,95	223,92	2.235,71	223,92	551,23	2.459,63
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	2.673,15	404,35	1.011,96	404,35	1.661,18	1.416,31
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	43.353,64	169,92	4.903,00	169,92	38.450,64	5.072,92
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	4.026,75	228,55	3.108,29	228,55	918,47	3.336,84
Ministerio de Salud y Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología /7	1.041,12	-	787,22	-	253,89	787,22
Fondo de Previsión Social del Congreso – Pensiones /8	463,10	-	463,10	-	-	-
Servicio Geológico Colombiano	9.681,51	1.743,70	4.029,92	1.743,70	5.648,46	5.773,62
Unidad de Planeación Minero Energética (Upme)	0,03	2.500,71	-	2.500,71	0,03	2.500,71
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	9.742,96	545,69	5.208,85	545,69	4.534,11	5.754,54
Instituto Nacional para Sordos (Inсор)	152,96	-	85,90	-	67,07	85,90
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	600,35	454,41	-	454,41	600,35	454,41
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	1.145,07	1,91	1.107,62	1,91	37,46	1.109,53
Ministerio de Tecnologías de La Información y las Comunicaciones - Gestión General	-	285,23	-	285,23	-	285,23
Agencia Nacional del Espectro (ANE)	-	1.692,70	-	1.692,70	-	1.692,70
Ministerio de Transporte - Gestión general	5.356,61	406,12	4.799,60	406,12	557,01	5.205,72
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena) /9	10.996,42	197,59	2.779,46	197,59	8.216,96	-
Instituto Nacional de Vías /10	622.866,51	13.728,87	44.413,11	13.728,87	578.453,39	58.044,41
Agencia Nacional de Infraestructura	462.504,45	59.213,74	426.517,04	59.213,74	35.987,41	485.730,77
Agencia Nacional de Seguridad Vial /11	120,73	180,26	-	175,45	-	175,45
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	19.229,72	605,22	12.016,22	605,22	7.213,50	12.621,45
Ministerio Público - Instituto de Estudios del Ministerio Público	15,47	-	-	-	15,47	-
Contraloría Gral. República - Gestión general	22.709,00	719,77	14.507,29	719,77	8.201,71	15.227,06
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	67.685,25	37.839,68	11.879,27	37.839,68	55.805,99	49.718,95
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	851,08	-	137,17	-	713,91	137,17
Rama Judicial - Consejo de Estado	492,80	-	0,68	-	492,12	0,68
Rama Judicial - Corte Constitucional	384,12	1,15	0,68	1,15	383,44	1,82
Rama Judicial - Tribunales Y Juzgados	30.625,17	2.190,09	14.689,81	2.190,09	15.935,37	16.879,89
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	22.804,82	676,79	17.002,02	676,79	5.802,80	17.678,81
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	676,67	9,36	0,53	9,36	676,13	9,89
Fondo Rotatorio de la Registraduría	13.087,10	3.419,89	11.810,59	3.419,89	1.276,51	15.230,48
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	166.464,10	2.215,89	116.900,19	2.215,89	49.563,91	119.116,08
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	17.760,48	530,64	12.748,49	530,64	5.011,99	13.279,13
Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación	1.581,47	9.605,68	1.576,46	9.605,68	5,02	11.182,14
Parques Nacionales Naturales de Colombia	6.298,85	73,29	4.950,80	73,29	1.348,04	5.024,09

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora	Rezago constituido en SIIF Nación II		Realidad de los hechos económicos certificados			Cuentas por pagar registradas en contabilidad
	Reserva presupuestal	Cuentas por pagar	Cuentas por pagar sin PAC (Reserva inducida)	Cuentas por pagar con PAC	Reserva presupuestal real (Según EOP)	
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) /12	511,77	216,48	410,24	216,48	101,54	216,48
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	5.213,29	1.222,72	3.624,63	1.222,72	1.588,65	4.847,35
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	2.330,01	271,45	-	271,45	2.330,01	271,45
Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas)	-	-	-	-	-	-
Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder)	-	-	-	-	-	-
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)	38.606,90	-	-	-	38.606,90	-
Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira)	828,17	-	-	-	828,17	-
Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) /13	21,69	385,81	21,69	385,81	-	407,50
Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag)	1.829,78	-	-	-	1.829,78	-
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	1.018,74	292,61	-	292,61	1.018,74	292,61
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	-	-	-	-	-	-
Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)	-	-	-	-	-	-
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor) /14	646,69	288,13	0,27	288,13	646,42	288,13
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique)	11,17	-	-	-	11,17	-
Ministerio de Cultura - Gestión general	30.771,93	2.762,59	8.377,19	2.762,59	22.394,74	11.139,79
Auditoría General de la República - Gestión general	805,91	64,48	805,91	64,48	-	870,38
Mincomercio, Industria Turismo - Gestión general	77.523,33	-	77.523,33	-	-	77.385,26
Mincomercio, Industria Turismo - Dirección General de Comercio Exterior	643,25	-	643,25	-	-	643,25
Mincomercio, Industria Turismo - Artesanías de Colombia S.A.	1.335,35	-	1.257,73	-	77,62	1.257,73
Superintendencia de Sociedades /15	1.223,24	5.666,78	94,45	5.666,78	1.128,79	5.666,78
Superintendencia de Industria y Comercio	1.759,67	5.966,24	-	5.966,24	1.759,67	5.966,24
U.A.E. Junta Central Contadores	14,55	1.396,42	-	1.396,42	14,55	1.396,42
Instituto Nacional de Metrología (INM)	1.388,30	541,81	1.153,22	541,81	235,07	1.695,03
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	1.687,21	210,36	1.223,99	210,36	463,22	1.434,35
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) /16	221.287,25	3.060,71	52.409,78	3.060,71	168.877,47	30.913,76
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	1.304,80	-	1.300,62	-	4,18	1.300,62
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Paez y Zonas Aledañas (Nasa Kiwe)	2.148,40	0,67	1.126,21	0,67	1.022,19	1.126,89
Comisión Nacional del Servicio Civil	7.073,90	1.645,83	-	1.645,83	7.073,90	1.645,83
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión general /17	61.450,58	61.410,64	51.741,42	61.410,64	9.709,16	65.668,65
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	409.603,73	3.540,87	5.673,71	3.540,87	403.930,02	9.214,58
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	1.074.162,12	460,95	35.220,20	460,95	1.038.941,92	35.681,15
Centro de Memoria Histórica	35.682,29	-	1.100,04	-	34.582,24	1.100,04
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) /18	172.745,85	22.404,99	57.429,95	22.404,99	115.315,90	22.404,99
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia - Gestión general	1.382,60	1,27	1.382,60	1,27	-	1.383,87

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora	Rezago constituido en SIIF Nación II		Realidad de los hechos económicos certificados			Cuentas por pagar registradas en contabilidad
	Reserva presupuestal	Cuentas por pagar	Cuentas por pagar sin PAC (Reserva inducida)	Cuentas por pagar con PAC	Reserva presupuestal real (Según EOP)	
Jurisdicción Especial para La Paz - Gestión general	1.026,57	223,39	9.956,30	223,39	1.070,27	10.179,70
Comisión para el Esclarecimiento De la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	2.290,59	5,89	1.024,06	5,89	1.266,53	1.029,94
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBDP)	472,00	0,30	472,00	0,30	-	472,30
Totales	18.430.824,93	465.053,50	2.896.068,33	465.048,61	4.941.345,65	3.232.294,58

1. La diferencia de \$422.519.308 entre el registro en contabilidad y el rezago constituido obedece a que no fue posible efectuar la reducción de 2 registros presupuestales de compromisos porque no estaba activa la transacción en SIIF Nación.

2. La entidad constituyó reservas por \$1.689.218.846 (cuentas por pagar sin PAC) y no \$1.716.339.984 según su sistema SIICOL, SIIF tuvo en cuenta compromisos por \$27.121.138 que no fueron trasladados y/o constituidos por la entidad al cierre de la vigencia 2018.

3 La Reserva inducida por \$10,58 billones, soportada en el artículo 28 de la ley 1940 de 2018, corresponde al servicio de la deuda 2019, no 2018.

4 La diferencia entre las cuentas por pagar presupuestales y contables por \$8.020,97 millones, se dio por inconsistencias de parametrización Contable

5 Las cuentas por pagar presupuestales fueron superiores a las contables por \$10.679,10 millones, porque se dio cumplimiento a las directrices de SIIF Nación de constituir el total de saldos por pagar y saldos por obligar al cierre de la vigencia

6 La entidad no pudo explicar la diferencia entre las cuentas por pagar constituidas en SIIF Nación y las certificadas.

\$2.769.965.728 no quedaron registrados en la Contabilidad.

7 Se hicieron los registros manuales en su sistema de contabilidad. No obligados a registrar en el módulo de Gestión Contable de SIIF Nación.

8 Las cuentas por pagar sin PAC no se registraron manualmente en la Contabilidad.

9 Por confirmar los registros manuales en la contabilidad.

10 No se realizó la causación del anticipo por valor de \$97.580.723.00, dado que el efecto contable se realiza con el desembolso de los recursos.

11 La entidad no constituyó reservas y las cuentas por pagar constituidas fueron menores a las registradas en SIIF Nación II. El análisis de las diferencias obedece probablemente a error en el SIIF Nación.

12 Las cuentas por pagar sin PAC no se registraron manualmente en la Contabilidad.

13 Se hicieron los registros manuales en su sistema de contabilidad. No obligados a registrar en el módulo de Gestión Contable de SIIF Nación II.

14 Las cuentas por pagar sin PAC no se registraron manualmente en la Contabilidad.

15 La diferencia entre cuentas por pagar presupuestales y contables obedece a la homologación del catálogo presupuestal, situación que generó un incidente en SIIF.

16 Las cuentas por pagar con PAC corresponde a la orden de pago No 384673018, en estado anulada por Cuenta invalida, INCIDENTE SIIF INC140655. La diferencia presupuestal y contable por \$ 24.556,72 millones corresponde a operaciones de flujo de efectivo, no siendo posible el registro contable como cuenta por pagar.

17 La diferencia entre las cuentas por pagar presupuestales y contables por \$ 47.483,41 millones quedó en cuentas de orden porque el reconocimiento de traslados a fiducias no debió registrarse como obligaciones exigibles para 2018 según la DGPPN.

18 Las cuentas por pagar sin PAC no se registraron manualmente en la Contabilidad

Nota: Las Corporaciones Autónomas Regionales no están obligadas a registrar la contabilidad en el módulo de gestión contable de SIIF Nación II

**Fuente:** SIIF Nación II; Hechos económicos certificados por las Unidades Ejecutoras del PGN 2018