



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2020

**Cuenta General**  
**del Presupuesto y del Tesoro**  
**2020**





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

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
Contralor General de la República

*Julián Mauricio Ruíz Rodríguez*  
Vicecontralor General de la República

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

*Luis Carlos Pineda Téllez*  
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

*Soraya Vargas Pulido*  
Contralora Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

*Gabriel José Romero Sundheim*  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

*Jehan Alí Cabrales*  
Contralora Delegada para el sector Trabajo

*Orlando Velandia Sepúlveda*  
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

*Gabriel Adolfo Jurado Parra*  
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

*Juan Carlos Gualdrón Alba*  
Contralor Delegado para el Posconflicto

*Lina María Aldana Acevedo*  
Contralora Delegada para el Sector Salud

*Rubiela Mercedes Benavides Paz*  
Contralora Delegada para el Sector Educación, Ciencia, Cultura, Recreación y Deporte

*Annys Esther Cañavera Pérez*  
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

*Luis Fernando Mejía Gómez*  
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

*Claudia Patricia Hernández León*  
Contralora Delegada para el Sector Defensa y Seguridad

*William Augusto Suárez Suárez*  
Contralor Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

*Sebastian Montoya Mejía*  
Contralor Delegado para el Sector Justicia

*Hitler Rouseau Chaverra Ovalle*  
Contralor Delegado para Población Focalizada

*Rafael Antonio Morales Hernández*  
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

*Luis Fernando López Kerguelen*  
Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

*Javier Tomas Reyes Bustamante*  
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

*Vanessa Varón Garrido*  
Directora Oficina de Planeación

*Carlos Enrique Polanía Falla*  
Director de Oficina de Sistemas e Informática

*Diego Esteban Ortíz*  
Director Oficina de Control Interno

*Jorge Mario Trejos Arias*  
Director Oficina de Control Disciplinario

*Julián Mauricio Ruíz Rodríguez*  
Director Oficina Jurídica

*Tania Marcela Malely 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

*Andrés 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

*María Fernanda Rangel Esparza*  
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata

*José Antonio Poveda Montes*  
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático



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

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
Contralor General de la República

*Julian Mauricio Ruiz Rodríguez*  
Vicecontralor General de la República

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:  
*Miguel Ángel Gómez Velásquez*  
*Martha Yanira Castañeda Sanabria*  
*Miguel Alfonso Montoya Olarte*  
*Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz*  
*Fernando Gonzalez Aguilar*  
*Jackeline del Socorro Arrieta Vidal*  
*Germán Moisés Malaver*  
Direcciones sectoriales (DES) y de Vigilancia Fiscal (DVF)

Estadísticas Presupuestales:  
*Jackeline del Socorro Arrieta Vidal*  
*Germán Moisés Malaver*

Apoyo procesamiento de encuesta de hogares  
*Mario Ernesto Camargo*

Apoyo opinión  
*Esmeralda Martín Moreno*

Revisión Técnica  
*Beethoven Herrera Valencia*

Rossana Payares Altamiranda  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:  
*Edgar Giovanni Zuleta Parra*

Portada  
*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 2021  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



# Contenido

Presentación.....	15
Introducción.....	21
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Aspectos generales del presupuesto.....</b>	<b>23</b>
1.1 El contexto económico 2020 y su impacto sobre el presupuesto 2020.....	23
1.2 Contexto social y económico de la crisis.....	31
1.3 Programación del presupuesto 2020.....	47
1.4 Pérdidas de apropiación.....	57
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Ejecución del presupuesto general de la Nación 2020.....</b>	<b>61</b>
2.1 Ejecución de los ingresos.....	61
2.2 Ejecución del gasto.....	86
2.3 Gastos de inversión.....	99
2.4 Servicio de la deuda.....	109
2.5 Ejecución rezago constituido.....	115
2.6 Vigencias futuras.....	123
2.7 Resultado presupuestal.....	137
<b>Capítulo 3</b>	
<b>La emergencia social, económica y ecológica por la COVID-19.....</b>	<b>141</b>
3.1 Los ingresos para atender la emergencia.....	141
3.2 Ejecución del gasto para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19.....	149
3.3 Ejecución de recursos del FOME.....	155
3.4 Políticas y acciones adoptadas por el Gobierno para atender la emergencia por la COVID-19.....	162
3.5 Recursos para salud.....	167
3.6 Programa de apoyo al empleo formal.....	170
3.7 Programa de ingreso solidario.....	173
3.8 Programa para transferencias sociales.....	176
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Cuenta del Tesoro.....</b>	<b>183</b>
4.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	183
4.2 El balance de caja de la Tesorería.....	185
4.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos administrados.....	187
4.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	189



4.5 Balance Dirección del Tesoro Nacional.....	190
4.6 Balance de la deuda pública.....	192
4.7 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público).....	194

## Capítulo 5

Opinión no razonable.....	197
5.1 Fundamento de la opinión no razonable.....	197
5.2 Incorrecciones de las auditorías individuales.....	200

Anexo 1.....	203
--------------	-----

Anexo 2.....	215
--------------	-----

Referencias.....	249
------------------	-----

## Cuadros

### Capítulo 1

Cuadro 1-1 Principales supuestos macroeconómicos PGN 2020.....	25
Cuadro 1-2 Producto Interno Bruto por sectores productivos 2019-2020.....	27
Cuadro 1-3 Tasa de desempleo y tasa global de participación, total nacional.....	33
Cuadro 1-4 Empleos por sector total nacional: variación anual.....	35
Cuadro 1-5 Indicadores de pobreza.....	38
Cuadro 1-6 Población según clases sociales, total nacional.....	41
Cuadro 1-7 Indicadores a nivel departamental.....	45
Cuadro 1-8 Estrato socioeconómico de personas fallecidas por la COVID-19 en 2020.....	46
Cuadro 1-9 Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018-2020.....	49
Cuadro 1-10 Principales modificaciones al presupuesto de ingresos 2020.....	51
Cuadro 1-11 Normas que implicaron modificaciones al presupuesto de ingresos 2020.....	53
Cuadro 1-12 Principales modificaciones en la programación de gastos 2020.....	55
Cuadro 1-13 Pérdidas de apropiaciones y reservas por sectores económicos - PGN 2020.....	59

### Capítulo 2

Cuadro 2-1 Ejecución de ingresos del PGN 2020.....	62
Cuadro 2-2 Recaudo y devoluciones en TIDIS 2020.....	64
Cuadro 2-3 Ingresos corrientes de la Nación: recaudo efectivo neto.....	66
Cuadro 2-4 Metas de recaudo bruto de la DIAN 2020.....	72
Cuadro 2-5 Recaudo efectivo neto: 2019 y 2020.....	73
Cuadro 2-6 Indicadores tributarios 2016-2020.....	76
Cuadro 2-7 Ejecución recursos de capital 2020.....	78
Cuadro 2-8 Recursos del crédito 2019-2020.....	79
Cuadro 2-9 Recaudo efectivo neto FOME: 2020.....	83
Cuadro 2-10 Ingresos de establecimientos públicos por categoría 2020.....	85
Cuadro 2-11 Ejecución del PGN 2020.....	88
Cuadro 2-12 Distribución del SGP 2018 – 2020.....	91
Cuadro 2-13 Ejecución del gasto en pensiones 2020.....	96

Cuadro 2-14 Presupuesto asignado al tema de pensiones de las principales entidades y población beneficiada 2019 - 2020.....	97
Cuadro 2-15 Costo de la nómina estatal por sector 2020.....	98
Cuadro 2-16 Distribución de la nómina por tipo de vinculación 2020.....	99
Cuadro 2-17 Ejecución de inversión en Presupuesto General de la Nación por sectores 2020 - A diciembre de 2020.....	100
Cuadro 2-18 Presupuesto de inversión agrupado por tipo de programas 2020.....	104
Cuadro 2-19 Ejecución del servicio de la deuda 2020.....	110
Cuadro 2-20 Indicadores de ejecución del servicio de la deuda 2020.....	111
Cuadro 2-21 Operaciones de manejo con el TES B con vencimiento en julio de 2020.....	113
Cuadro 2-22 Servicio de la deuda nacional por fuente de financiación.....	114
Cuadro 2-23 Ejecución rezago constituido 2019.....	115
Cuadro 2-24 Ejecución reservas constituidas 2019.....	116
Cuadro 2-25 Ejecución cuentas por pagar constituidas 2019.....	116
Cuadro 2-26 Ejecución rezago constituido en SIIF por las entidades auditadas y lo que debió registrarse según el EOP.....	120
Cuadro 2-27 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2020.....	127
Cuadro 2-28 Vigencias futuras ordinarias comprometidas para ejecutar en 2020.....	128
Cuadro 2-29 Vigencias futuras APP comprometidas para ejecutar en 2020.....	130
Cuadro 2-30 Vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2020.....	131
Cuadro 2-31 Vigencias futuras ordinarias comprometidas en 2020 - Por sectores para funcionamiento.....	135
Cuadro 2-32 Vigencias futuras ordinarias comprometidas en 2020 - Por sectores para inversión.....	136
Cuadro 2-33 Resultado presupuestal por compromisos.....	139

### Capítulo 3

Cuadro 3-1 Fuentes de ingresos del FOME.....	143
Cuadro 3-2 Ingreso en efectivo para los entes territoriales para atender la emergencia económica y social por fuente y ámbito.....	146

Cuadro 3-3 Recursos apropiados por entes territoriales para COVID-19 por fuente y ámbito 2020.....	148
Cuadro 3-4 Ejecución de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, por rubro presupuestal, según SIIF 2020.....	149
Cuadro 3-5 Ejecución de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, por sector 2020.....	150
Cuadro 3-6 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, Ministerio de Agricultura por destino 2020.....	150
Cuadro 3-7 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, sector Defensa y Policía por uso - 2020.....	152
Cuadro 3-8 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, Ministerio de Hacienda por destino 2020.....	153
Cuadro 3-9 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, Justicia y Derecho por uso 2020.....	153
Cuadro 3-10 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, Ministerio del Trabajo por destino 2020.....	154
Cuadro 3-11 Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, Ministerio de Salud por uso 2020.....	154
Cuadro 3-12 Ejecución de recursos del FOME por sectores.....	155
Cuadro 3-13 Ejecución de recursos del FOME por entidad 2020.....	156
Cuadro 3-14 Ejecución recursos por componentes FNGRD 2020.....	156
Cuadro 3-15 Asignación definitiva de los recursos para atender la emergencia por la COVID-19, por ámbito y tema 2020.....	158
Cuadro 3-16 Ejecución de los recursos a nivel territorial para atender la emergencia por la COVID-19, por ámbito 2020.....	159
Cuadro 3-17 Ejecución de los entes territoriales por tema de los recursos COVID-19 en 2020.....	160
Cuadro 3-18 Ejecución de los departamentos de los recursos para COVID-19 2020.....	161
Cuadro 3-19 Ejecución de los municipios por categoría municipal de los recursos para COVID-19 2020.....	162
Cuadro 3-20 Recursos aprobados por programas por la administración del FOME y ejecución 2020.....	164

Cuadro 3-21 Recursos aprobados y comprometidos por programas y usos por la administración del FOME 2020.....	166
Cuadro 3-22 Recursos comprometidos (Recurso 54) para emergencia por la COVID-19 por uso 2020.....	167
Cuadro 3-23 Recursos comprometidos (Recurso 54) para salud emergencia por la COVID-19.....	168
Cuadro 3-24 Recursos comprometidos (Recurso 54) para salud emergencia por la COVID-19 por entidad ejecutora 2020.....	169
Cuadro 3-25 Recursos comprometidos (Recurso 54) para salud emergencia por la COVID-19 por el Ministerio de Salud y la Protección Social por beneficiado 2020.....	169
Cuadro 3-26 Recursos comprometidos (Recurso 54) para salud emergencia por la COVID-19 por el Ministerio de Salud y la Protección Social con la ADRES por objeto del contrato 2020.....	170
Cuadro 3-27 Beneficiarios del PAEF por tamaño del empleador 2020.....	171
Cuadro 3-28 Tercero beneficiario del programa PAEF Compromiso 2020.....	172
Cuadro 3-29 Beneficiarios del PAP por tamaño del empleador 2020.....	173
Cuadro 3-30 Compromisos para programa Ingreso Solidario por unidad ejecutora y tercero 2020.....	174
Cuadro 3-31 Compromisos para programa Ingreso Solidario por objeto del contrato y unidad ejecutora 2020.....	176
Cuadro 3-32 Ejecución, recurso 54, Ministerio de Agricultura 2020 por tercero beneficiado y destino.....	178
Cuadro 3-33 Ejecución, recurso 54, por el Ministerio de Agricultura 2020 por objeto del contrato y destino.....	179

#### **Capítulo 4**

Cuadro 4-1 Fuentes y usos de la Tesorería.....	184
Cuadro 4-2 Balance de Tesorería.....	186
Cuadro 4-3 Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	188
Cuadro 4-4 Tesoro Nacional.....	191
Cuadro 4-5 Crédito Público (Deuda).....	193
Cuadro 4-6 Activos y pasivos corrientes - Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional.....	194

## Gráficos

### Capítulo 1

Gráfico 1-1 Evolución de la tasa anual de crecimiento real.....	26
Gráfico 1-2 Variación del IPC doce meses y rango meta del Banco de la República.....	28
Gráfico 1-3 Evolución de la Tasa Representativa del Mercado.....	29
Gráfico 1-4 Evolución del precio internacional del crudo en 2020: crudo Brent.....	30
Gráfico 1-5 Indicadores del mercado laboral: total nacional.....	32
Gráfico 1-6 Tasa de desempleo: total nacional y 13 ciudades + áreas metropolitanas.....	33
Gráfico 1-7 Tasa de informalidad: 23 ciudades y sus áreas metropolitanas.....	36
Gráfico 1-8 América Latina: Coeficiente de Gini 2019.....	37
Gráfico 1-9 Pérdida de ingreso de unidad de gasto y variación de la ocupación laboral 2019-2020.....	42
Gráfico 1-10 Gini antes y después de impuestos y transferencias....	43
Gráfico 1-11 Asignación de subsidios por tipo y por quintil de ingreso 2015.....	44
Gráfico 1-12 Pérdidas de apropiación.....	58

### Capítulo 2

Gráfico 2-1 Presupuesto General de la Nación: Recaudo efectivo neto por concepto.....	63
Gráfico 2-2 Ejecución presupuestal 2020.....	87
Gráfico 2-3 Rubro de inversión en el PGN.....	102
Gráfico 2-4 Formación bruta de capital fijo: tasas de crecimiento trimestral.....	105
Gráfico 2-5 Indicador de inversión en obras civiles (IICO) por obligaciones presupuestales 2010-2020.....	107
Gráfico 2-6 Participación del servicio de la deuda obligado en el Presupuesto General de la Nación (obligaciones) 2000-2020.....	109
Gráfico 2-7 Reservas constituidas 2012-2020.....	117
Gráfico 2-8 Cuentas por pagar constituidas 2000 -2020.....	120
Gráfico 2-9 Límites en la constitución de reservas Ley 255 de 1995.....	121
Gráfico 2-10 Vigencias futuras autorizadas y ejecutadas 2012-2020*.....	125
Gráfico 2-11 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2020.....	126

Gráfico 2-12 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2020.....	133
Gráfico 2-13 Vigencias futuras ordinarias autorizadas y comprometidas en 2020 - Por tipo de gasto.....	134
Gráfico 2-14 Vigencias futuras ordinarias autorizadas y comprometidas en 2020 - Por tipo de gasto.....	134
Gráfico 2-15 Resultado presupuestal.....	140

### **Capítulo 3**

Gráfico 3-1 Recursos apropiados del PGN para atender la emergencia por la COVID-19 2020.....	145
Gráfico 3-2 Porcentaje de personas que recibieron ayudas de instituciones públicas o privadas antes o durante el aislamiento preventivo, según tamaño de hogar. diciembre 2020.....	162
Gráfico 3-3 Porcentaje de personas que recibieron ayudas de instituciones públicas o privadas antes o durante el aislamiento preventivo, 23 ciudades. Octubre - diciembre 2020.....	163
Gráfico A-1 Límites en la constitución de reservas Ley 255 de 1995 - Vigencia 2020.....	207

## Presentación

El panorama económico en 2020 estuvo marcado por la crisis sanitaria y económica asociada a la expansión global de la COVID-19. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que en 2020 el PIB mundial se contrajo en términos reales -3,3%, constituyéndose en el peor desempeño de la economía en las últimas décadas. Los gobiernos debieron responder con paquetes fiscales que atendieran las necesidades de gasto generadas por la pandemia (fortalecimiento de los sistemas de salud, atención a la población más vulnerable, etc.) al tiempo que veían caer el recaudo tributario y aumentar la deuda pública.

Simultáneamente, las presiones inflacionarias bajaron en la mayoría de los países, permitiendo que las autoridades monetarias de las economías avanzadas y las emergentes adoptaran políticas monetarias expansionistas tanto tradicionales (reducción de sus tasas de interés de política) como no convencionales (ampliación de sus programas de compras de activos), esto permitió que las economías contaran con suficiente liquidez, lo que ayudó a aliviar las presiones de los mercados financieros.

Colombia no fue ajena a esta debacle: los confinamientos decretados para enfrentar la pandemia y los bajos precios del petróleo se tradujeron en una contracción de la economía nacional del -6,8% y la vida de los ciudadanos se vio fuertemente impactada. El gobierno debió afrontar la situación buscando nuevas fuentes de financiamiento y cambiando las prioridades de gasto (sector salud, transferencias) todo ello en un ambiente de profunda incertidumbre acerca del tamaño y la duración del choque adverso que se estaba padeciendo.

El Gobierno Nacional adoptó medidas de aislamiento y confinamiento de la población al amparo de las atribuciones otorgadas por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020

Una comparación de los supuestos utilizados en la programación del PGN y los resultados económicos muestran cuán diferente fue el contexto económico vivido frente al esperado. Así el proyecto de PGN se preparó con un crecimiento real de la economía en 2020 del 4,0%, en enero de 2021 cuando se presentó el cierre preliminar 2019 y el Plan Financiero 2020 dicho supuesto se había reducido al 3,7%.



\*\*

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia 2020 aprobado por \$271,71 billones. Al cierre de 2020 el presupuesto definitivo se incrementó en \$37,51 billones (13,8%), alcanzando los \$309,22 billones. El aforo de los ingresos de la Nación se incrementó en \$39,18 billones llegando a \$294,41 billones mientras que el de los ingresos propios de los Establecimientos Públicos se redujo en \$1,67 billones para alcanzar los \$14,81 billones. Entre los recursos Nación se destacó el aumento de \$40,03 billones en los Fondos Especiales de la Nación explicados por los recursos asignados al FOME por \$40,53 billones; el aforo de los ingresos corrientes de la Nación disminuyó en \$23,72 billones por un menor recaudo esperado de impuestos de \$23,53 billones; para compensar esta caída en los ingresos anuales se incrementó la proyección de los recursos de capital en \$22,88 billones.

En respuesta al faltante de recursos generados, el gobierno acudió a un mayor endeudamiento tanto interno (colocaciones adicionales de subastas de TES B, préstamos del Fondo de Riesgos Laborales, emisión de Títulos de Solidaridad) como externo (préstamos con multilaterales, utilización de la Línea de Crédito Flexible del FMI y créditos con el Fondo de Ahorro y Estabilización), además los ingresos por dividendos y utilidades fueron superiores en \$8,00 billones al monto esperado. Mientras que el programa de venta de activos no se cumplió.

Según la información contenida en el SIIF en 2020 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$288,54 billones (28,8% del PIB). Es decir, se recaudó el 93,3% de lo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$272,89 billones (92,7% de la meta anual) mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$15,65 billones (105,7% de la meta anual). El recaudo efectivo neto tributario en 2020 ascendió a \$130,50 billones, que frente a los resultados de 2019 presentó una caída de -\$20,94 billones.

En cuanto al gasto de una apropiación inicial de \$271,71 billones, el presupuesto definitivo luego de modificaciones ascendió a \$309,22 billones, el incremento se explica principalmente por el recurso que se adicionó para atender la Emergencia Económica Social y Ambiental ocasionada por la COVID-19.

En funcionamiento la ejecución fue del 84,4%, de 84,5% en el Servicio de la Deuda y de 80,7% en inversión.

Al analizar la distribución y ejecución del gasto se resalta:

- El gasto aprobado por Ley tuvo una adición de \$37,5 billones, de los cuales \$34,8 billones fueron para el Fondo de Mitigación de la Emergencia (FOME) creado con el objeto de atender la emergencia causada por la COVID-19 .
- Se redujo la inversión en \$4,2 billones de lo aprobado por Ley con un rezago de \$7,3 billones.
- La ejecución llegó al 83,9%, se dejaron de obligar: \$19,3 billones del FOME; \$8,4 billones en inversión; \$8,3 billones en servicio de la deuda y \$3,7 billones para el gasto en pensiones, la mayoría de los cuales quedaron como reserva.
- Las pérdidas de apropiación (apropiaciones no utilizadas) ascendieron a \$23,5 billones, de estos en inversión \$1,75 billones, en el FOME \$17,9 billones y en otras transferencias \$1 billón, montos relevantes para alcanzar los fines esenciales del Estado, en particular atender la emergencia por la COVID-19 .
- Se constituyeron como rezago \$27,3 billones (% del PIB), el 96,6% de este por cuenta de las reservas, monto alto si se tiene en cuenta que estas son un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año.
- Se continúa desvirtuado el sentido de la constitución de la reserva, convirtiéndose en mecanismo de ejecución presupuestal, el año anterior el monto fue de \$15,8 billones y el del 2020 de \$23,6 billones.

Las apropiaciones iniciales para inversión alcanzaban los \$47,95 billones, con los ajustes del gobierno, se dio una reducción neta (adiciones por \$4,14 billones y reducciones por \$8,33 billones) en el presupuesto de inversión de \$4,18 billones, para llegar a una apropiación definitiva en 2020 de \$43,76 billones. Del monto apropiado se comprometieron \$42,01 billones y se obligaron \$35,33 billones, con una ejecución del 80,7% en el agregado, con pobre ejecución en sectores como Justicia y del Derecho (27,0%), Deporte y Recreación (48%). Por su parte los sectores de Educación e Inclusión social registraron ejecuciones del 99% y 95,5% respectivamente.

Finalmente, los pagos por inversión alcanzaron los \$34,69 billones y se constituyó un rezago al cierre de la vigencia por \$7,32 billones compuesto por las reservas presupuestales en un monto de \$6,68 billones y las cuentas por pagar por \$0,64 billones.

Para la vigencia 2020 la apropiación inicial para atender el servicio de la deuda ascendió a \$53,61 billones, al cierre de la vigencia por este concepto se comprometieron \$53,23 billones, de los cuales se obligaron \$45,28 billones (4,5% del PIB y el 17,5% de las obligaciones totales del PGN), los cuales se pagaron en su totalidad.

\*\*\*

El recurso apropiado para atender la emergencia por la COVID-19 en 2020 estuvo lejos del promedio de 8,5% del PIB de América Latina y el Caribe y 19% en las economías avanzadas. Si se tiene en cuenta lo apropiado representó el 4,4% del PIB, pero si se tiene en cuenta lo obligado (\$21,35 billones) representa el 2,13% del PIB.

El impacto de las medidas de confinamiento sobre el mercado laboral fue especialmente grave por sus repercusiones en la generación de ingresos de los hogares y el bienestar de la población, llevando en últimas a un fuerte incremento de la población en situación de pobreza.

La población en pobreza se incrementó en 2020 y ha sido la más afectada no solo en la mortalidad por la COVID-19, sino en la disminución de la capacidad para generar ingreso. Si bien el gobierno tomó medidas para aumentar los ingresos de los hogares y proteger el empleo, estas no fueron suficientes en recursos y no llegó con prioridad a los más vulnerables.

En los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 se concentró el 87,8% de las defunciones relacionadas con COVID-19 en el país, particularmente en los estratos 1 y 2 que concentraron el 63,3% del total nacional, así mismo, el ingreso promedio de la unidad de gasto en los dos deciles más pobres cayó 56,8% para el decil 1 y 32,3% para el decil 2 mientras para el decil 9, 10% y para el 10, 5,9% y, la variación en la ocupación también afectó en mayor proporción a los más pobres, disminuyendo en el 19% para los ocupados del decil 1, mientras para los del decil 10 la disminución fue del 3%.

Entre las acciones del gobierno para aumentar los ingresos de la población y la protección del empleo se encuentran entre otros: El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), con compromisos por

\$5,8 billones, el programa Ingreso Solidario con compromiso de \$3,2 billones, transferencias adicionales para personas en los hogares beneficiados con los programas Familias en Acción y Colombia Mayor y Jóvenes en Acción exclusivamente durante el Estado de Emergencia con compromisos por \$3,9 billones.

En el Programa PAEF, se estima una cobertura de solo el 6% de las microempresas con un recurso asignado del 13%, mientras de las empresas 'medianas', 'grandes' y 'muy grandes' con mayor capacidad económica para enfrentar la crisis resultaron más favorecidas. Así se beneficiaron en total 3.087 empresas 'Muy grandes' (más de 500 empleados) y de Grandes empleadores (entre 200 y 500 empleados) con una cobertura del 44% y 45% respectivamente, asignándoseles el 47% del recurso.

En el programa ingreso solidario, la entrega por hogar a la fecha es de \$160.000 y según el DPS beneficia a 2,5 millones de hogares. Valores bajos si se tiene en cuenta que para 2020 en Colombia estaban en pobreza 5.428.718 hogares, es decir cubre a menos del 50% de los hogares en pobreza, adicionalmente, una persona se consideraba pobre si su ingreso mensual era inferior a \$272.000 al mes y en pobreza extrema si recibió menos de \$125.000 al mes, si se tiene en cuenta que el promedio de personas por hogar en pobreza es de 3,5, este valor solo cubriría el 37% del recurso que se requiere para sacar a un hogar de la pobreza extrema.

\*\*\*\*

La crisis de la pandemia en 2020 ocasionó una reducción de los ingresos de la caja de Tesorería del orden de 1,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB, principalmente por la caída de los ingresos tributarios. Esto, unido al mayor gasto para enfrentar la crisis y el gasto programado para la vigencia, ocasionó un mayor déficit de caja con respecto a 2019. En este contexto, el déficit de Tesorería pasó del 2,3% del PIB al 9,0% del PIB en 2020, mientras el déficit primario se situó en este último año en casi 6,0% del PIB.

El déficit de Tesorería se tradujo a su vez en un aumento del financiamiento, proveniente del endeudamiento externo, el crédito interno, al que se sumó la colocación de Títulos de Solidaridad (TDS) para financiar al FOME. Se destacaron también las operaciones pasivas, que en su mayoría fueron préstamos de los Fondos Administrados (que reemplazaron a los pagarés) y en menor cuantía los reintegros de

fiducia. Otra fuente de financiamiento fueron las utilidades trasferidas a la Tesorería por el Banco de la República, que se situaron en el 0,7% del PIB, y los recursos obtenidos por desacumulación del portafolio por \$1,1 billones

Finalmente, en opinión de la CGR sobre la ejecución del presupuesto de la vigencia 2020, por los hallazgos en las auditorias, incumplimiento en los límites de constitución de reservas de la Ley 225 de 1995, las operaciones de manejo presupuestal no acordes con la esencia del Estatuto Orgánico del Presupuesto determinan que este no fue razonable.

## Introducción

La Contraloría General de la República en cumplimiento del mandato Constitucional del artículo 268 modificado por el acto legislativo 4 de 2019 en su numeral 15, y de las Leyes 5 de 1992 y 42 de 1993 en sus artículos 310 y 38, 39, respectivamente, que establecieron como función del Contralor General de la República la de presentar la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro al Congreso de la República, hace lo propio con el informe correspondiente a la vigencia 2020.

En el capítulo primero se desarrollan los aspectos generales del presupuesto partiendo de los supuestos bajo los cuales se hizo la programación presupuestal y el resultado de esta.

En el segundo se analiza la ejecución de los ingresos y los gastos presupuestales mostrando 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 2020.

En el tercero con motivo de los ajustes realizados en el Presupuesto General de la Nación por los efectos económicos y sociales de la pandemia se hace un análisis detallado de los principales hechos y consecuencias de la aplicación de los recursos sobre el gasto social

En el cuarto, se presenta la Cuenta del Tesoro en la cual se analizan los flujos de Caja y las operaciones mediante las cuales el Tesoro gestionó recursos para atender la Programación Anual de Caja.

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.





## Aspectos generales del presupuesto

### 1.1 El contexto económico 2020 y su impacto sobre el presupuesto 2020

#### 1.1.1 Los supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2020 y los resultados económicos

La fase inicial de elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) empieza por la determinación del marco macroeconómico en que se espera que sean viables tanto los gastos como los ingresos plasmados en el proyecto de ley presentado al Congreso. Por principio general los montos de ingresos y gastos plasmados en el PGN deben ser consistentes no solo con la meta de déficit fiscal perseguido sino también con un nivel de actividad económica adecuado para el logro de los objetivos fiscales.

En la preparación del PGN de la vigencia 2020 el gobierno utilizó los supuestos macroeconómicos contenidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2019 y el Plan Financiero 2020. Dichos supuestos tenían en cuenta las metas de la Regla Fiscal definidas por el Comité Consultivo de la misma en marzo de 2019: un déficit del gobierno nacional del 2,7% del PIB para 2019 y del 2,3% del PIB para 2020. El gobierno nacional basaba sus estimaciones en la creencia en que el proceso de la aceleración de la economía que se observaba en 2019 se consolidaría en 2020<sup>1</sup> impulsado por los beneficios económicos enmarcados en la Ley de Financiamiento. Reconocía como principal fuente de incertidumbre los riesgos asociados al debilitamiento de la actividad económica global y la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

---

1. Mensaje Presidencial al Proyecto Presupuesto General de la Nación 2020.



Un fenómeno no previsto por ningún analista ni por ninguna institución cambió drásticamente el panorama económico en 2020: la crisis sanitaria y económica asociada a la expansión global de la COVID-19. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que en 2020 el PIB mundial se contrajo en términos reales  $-3,3\%$ <sup>2</sup>, constituyéndose en el peor desempeño de la economía en las últimas décadas. Los gobiernos debieron responder con paquetes fiscales que atendieran las necesidades de gasto generadas por la pandemia (fortalecimiento de los sistemas de salud, atención a la población más vulnerable, etc.) al tiempo que veían desplomarse sus ingresos por impuestos.

Simultáneamente, las presiones inflacionarias bajaron en la mayoría de los países, permitiendo que las autoridades monetarias de las economías avanzadas y las emergentes adoptaran políticas monetarias expansionistas tanto tradicionales (reducción de sus tasas de interés de política) como no convencionales (ampliación de sus programas de compras de activos), esto permitió que las economías contaran con suficiente liquidez, lo que colaboró para aliviar las presiones de los mercados financieros.

Colombia no fue ajena a este golpe: los confinamientos decretados para enfrentar la pandemia<sup>3</sup> y los bajos precios del petróleo se tradujeron en una contracción de la economía nacional del  $-6,8\%$  y la vida de los ciudadanos se vio fuertemente impactada. El gobierno debió afrontar la situación buscando nuevas fuentes de financiamiento y cambiando las prioridades de gasto (sector salud, transferencias) todo ello en un ambiente de profunda incertidumbre acerca del tamaño y la duración del choque adverso que se estaba padeciendo.

Una comparación de los supuestos utilizados en la programación del PGN y los resultados económicos (Cuadro 1-1) muestran cuan diferente fue el contexto económico vivido frente al esperado. Por ejemplo, el proyecto de PGN se preparó bajo un supuesto de crecimiento real de

---

**2.** FMI. *Informe Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2021 cuadro 1.1 pág. 8.

**3.** *Para moderar el ritmo de los contagios, evitar el colapso de los sistemas de salud y reducir el número de fallecimientos el gobierno nacional adoptó medidas de aislamiento y confinamiento de la población al amparo de las atribuciones otorgadas por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.*

la economía en 2020 del 4,0%, en enero de 2021 cuando se presentó el cierre preliminar 2019 y el Plan Financiero 2020 dicho supuesto se había reducido al 3,7%.

### Cuadro 1-1

#### Principales supuestos macroeconómicos PGN 2020

Variables	2019		2020	
	Supuesto	Observado	Supuesto	Observado
Tasa real de crecimiento económico, %	3,6	3,3	4,0	-6,8
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.041.530,0	1.061.119,0	1.061.119,0	1.002.922,3
PIB nominal (variación %)	6,4	7,4	7,4	-5,5
Importaciones (millones USD CIF)	52.610,0	52.702,6	56.013,7	43.488,7
Crecimiento importaciones totales, %	6,0	2,9	6,5	-17,5
Inflación doméstica fin de periodo, IPC %	3,2	3,8	3,0	1,6
Devaluación promedio periodo, %	7,2	11,0	-1,3	12,5
Tasa de cambio promedio periodo, \$	3.171,0	3.282,4	3.129,0	3.691,3
Precio spot crudo Brent, promedio anual USD	65,5	64,3	67,5	41,7

**Fuente:** Ministerio de Hacienda – DANE – Banco de la Republica-U.S. Energy Information Administration (EIA).

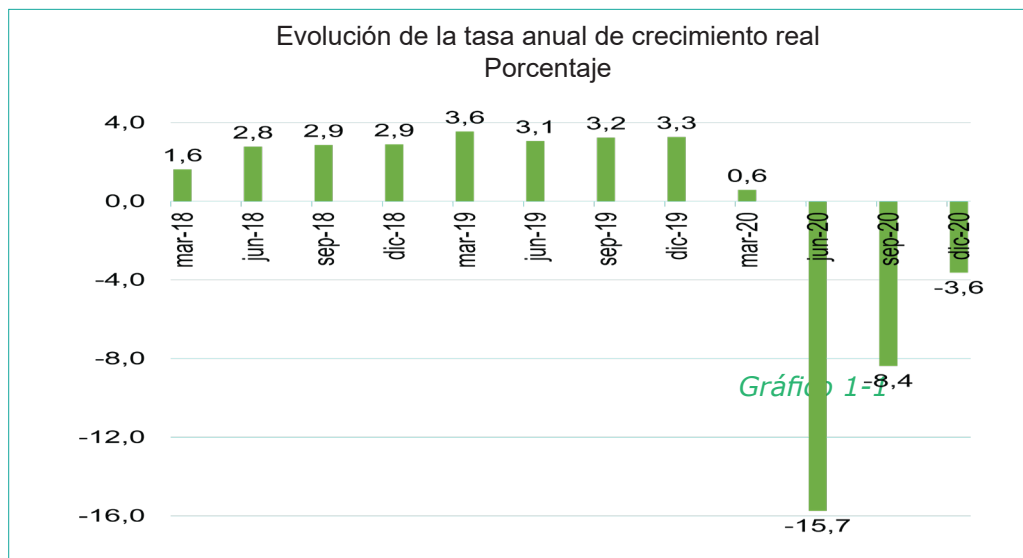
La adopción de las medidas de confinamiento en marzo llevó a una revisión del crecimiento esperado, planteando ya una contracción real de la economía del -1,6% (Comunicado del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCFR) del 16 de abril de 2020).

El efecto más prolongado y profundo de la crisis llevó en mayo a que se redujera de nuevo el supuesto de crecimiento al -5,5% (Comunicado del CCRF del 4 de mayo de 2020), con esta estimación se construyó y presentó el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020<sup>4</sup>. Después de conocerse los resultados del segundo y tercer trimestre la contracción esperada de la economía se ubicó en -6,8% en el mes de noviembre (Comunicado de prensa CCRF del 13 de noviembre). Cada revisión implicaba cambios en las metas de déficit fiscal para 2020.

<sup>4</sup>. Debido a la magnitud del choque macroeconómico que experimentaba el país, y la necesidad de utilizar la flexibilidad permitida por la ley 1473 de 2011, el Gobierno suspendió la Regla Fiscal para las vigencias fiscales 2020 y 2021.

Pese a que el crecimiento real de la economía en 2019 (3,3%) fue menor al estimado (3,6%), el comportamiento trimestral indicaba una aceleración del ritmo de crecimiento de la actividad de forma que los crecimientos trimestrales de 2019 fueron superiores a los respectivos de 2018. Esta tendencia se revirtió en el primer trimestre de 2020 en respuesta a las medidas de confinamiento y aislamiento social adoptadas. Adicional al impacto adverso de la pandemia, la fuerte caída en los precios internacionales del petróleo condujo a que se presentará una fuerte contracción de -15,7% en el segundo trimestre del año (Gráfico 1-1), convirtiéndose en el peor registro desde que se llevan cuentas trimestrales. La apertura gradual y selectiva de los sectores económicos en el segundo semestre del año moderó la contracción a cifras de un solo dígito.

Gráfico 1-1



Fuente: DANE.

En últimas la contracción real del PIB en 2020 fue de -6,8%. Por el lado de la oferta, solamente cuatro de los 12 sectores productivos registraron crecimientos positivos durante el año: agricultura, ganadería y pesca (2,6%), actividades financieras y de seguros (2,1%), actividades inmobiliarias (1,9%) y administración pública (0,7%), de estos solo el primero logró un crecimiento superior al de 2019. Los sectores más impactados por la crisis fueron construcción (-25,8%), minería (-16,0%) y el sector conformado por comercio; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida (-15,2%) (Cuadro 1-2).

## Cuadro 1-2

Producto Interno Bruto por sectores productivos 2019-2020  
Tasa de crecimiento anual (%)

Agrupación	2019	2020
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,3	2,6
Explotación de minas y canteras	1,7	-16,0
Industrias manufactureras	1,2	-7,7
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2,5	-2,6
Construcción	-1,9	-25,8
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	3,7	-15,2
Información y comunicaciones	1,1	-2,6
Actividades financieras y de seguros	6,3	2,1
Actividades inmobiliarias	3,3	1,9
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	3,4	-4,3
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	5,1	0,7
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	13,0	-11,5
Producto interno bruto	3,3	-6,8

Fuente: DANE.

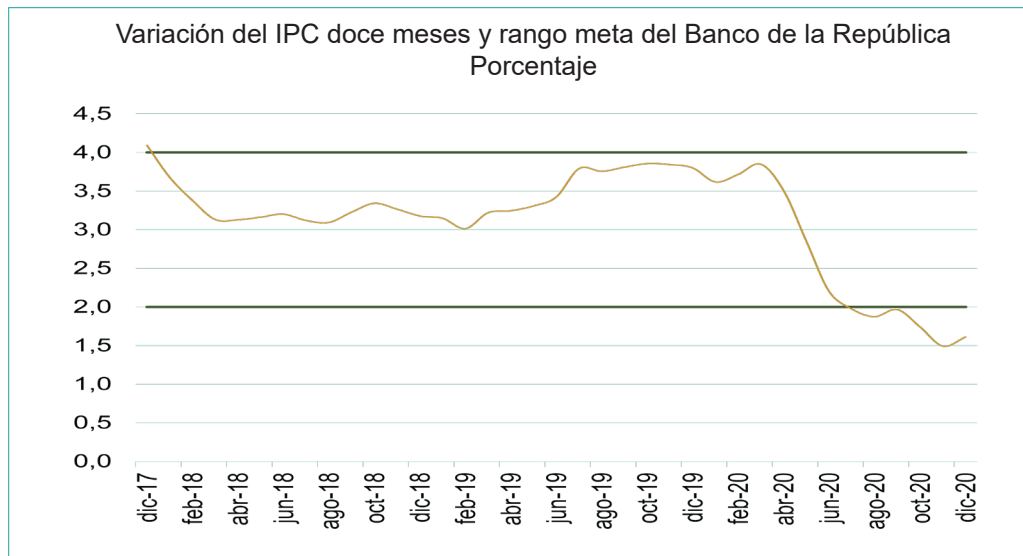
Por el lado de la demanda los choques más profundos se observaron sobre la formación bruta de capital con una caída real del -20,3 % y el sector externo con una contracción real de las exportaciones del -18,3% y de las importaciones del -17,3%<sup>5</sup>. El consumo de los hogares, que se constituyó en la principal fuente del crecimiento en 2019, cayó en 2020 en -5,6%; de forma contraria, el gasto del gobierno fue el único que creció (3,7%) lo que permitió moderar un poco los efectos desfavorables de la pandemia sobre la actividad económica.

5. Medidas en dólares CIF las importaciones pasaron de USD 52.702,6 millones en 2019 a USD 43.488,7 millones en 2020, es decir una caída del -17,5%, lo que contrasta fuertemente con el incremento esperado en esta variable del 6,5%, supuesto con el que se calcularon los ingresos de aduanas e IVA externo en el PGN 2020.

La inflación en 2020 presentó una reducción asociada a la fuerte contracción en la demanda interna y a algunas medidas adoptadas por el gobierno para mitigar el impacto de la crisis sobre los hogares (especialmente en el tema de los servicios públicos).

Según los datos del DANE, la inflación en Colombia medida por la variación del Índice de Precios al Consumidor IPC llegó en 2020 a 1,61%, por debajo del registro de 2019 del 3,8% y del punto medio del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%) usado en la programación del PGN. Las divisiones con mayores incrementos en sus precios fueron salud (4,96%), alimentos y bebidas no alcohólicas (4,80%) y restaurantes y hoteles (3,43%) mientras que los grupos con disminuciones más altas fueron muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar (-0,96%), prendas de vestir y calzado (-3,94%) y educación (-7,02%) (Gráfico 1-2)

**Gráfico 1-2**



**Fuente:** DANE.

En medio de este entorno de baja inflación total y en respuesta a la crisis económica, la Junta Directiva del Banco de la República adoptó diversas medidas para impulsar la recuperación económica, garantizar la liquidez y sostener el crédito en la economía, entre ellas el recorte de su tasa de interés de intervención en 250 puntos básicos, llevándola al 1,75%. Otras medidas incluyeron la ampliación de los montos, contrapartes, plazos y títulos que se admiten en las operaciones de

expansión transitoria (repos), ampliación de los programas de compras de títulos públicos y privados, reducción del encaje de 2% en promedio, entre otras<sup>6</sup>.

La crisis también afectó la evolución de la tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar, con una fuerte volatilidad en 2020 por (Gráfico 1-3). La tasa de cambio representativa del mercado (TRM) cerró el año en \$3.432,50, mostrando una variación de 4,7% respecto a 2019 (\$3.277,14). Pero a lo largo del año la TRM registró fuertes movimientos, llegando a romper barrera de los \$4.000 (la TRM alcanzó un máximo de \$4.153,9 el 20 de marzo).

Gráfico 1-3



**Fuente:** Superintendencia Financiera

Mientras que en los supuestos con los cuales se preparó el PGN se esperaba una TRM promedio para 2020 de \$3.129,0 (apreciación del 1,3%), lo que se observó fue una TRM promedio de \$3.691,3 (depreciación del 12,5%). Este desfase implicó mayores ingresos especialmente por los recursos de crédito externo, pero también un incremento de los gastos en dólares (por ejemplo, servicio de la deuda externa).

<sup>6</sup> Una descripción detallada de las medidas adoptadas por el Banco de la República puede encontrarse en el Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo de 2021.

Uno de los factores que ayuda a explicar la caída de la actividad económica y la evolución de la TRM fue la evolución de los precios internacionales del crudo. El precio de la referencia Brent que comenzó en 2020 en USD 67,1 se desplomó rápidamente producto de la caída de la demanda mundial de productos refinados resultado de las cuarentenas y de una guerra temporal de precios entre Rusia y Arabia Saudí. Esto llevó a que esta referencia llegara a un mínimo anual de USD 9,12 el día 21 de abril (Gráfico 1-4).

Gráfico 1-4



Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA).

La Organización de Países Exportadores de Petróleo y sus aliados llegaron a un acuerdo de recorte de la producción de crudo que junto a la recuperación gradual de la actividad económica mundial permitió que los precios internacionales se incrementaran a partir de mayo. Desde noviembre los resultados positivos sobre la efectividad de las vacunas dieron un impulso adicional a los precios del crudo, que no obstante se mantuvieron por debajo de los niveles de 2019. En últimas el precio promedio de la referencia Brent para 2020 fue de USD 41,7 inferior en USD 25,8 al supuesto utilizado en la programación del PGN.

La crisis puso en primer plano una serie de falencias de la economía y de la situación social del país: falta de diversificación de sus exportaciones, altos niveles de informalidad laboral, elevados niveles de desigualdad

y de pobreza, desprotección social, acceso desigual de la población a los servicios de salud y a los servicios básicos, desigualdades de género, flujos migratorios no controlados, conflicto armado, etc. El impacto de las medidas de confinamiento sobre el mercado laboral fue especialmente grave por sus repercusiones en la generación de ingresos de los hogares y el bienestar de la población y se tratará en la siguiente sección.

## **1.2 Contexto social y económico de la crisis**

La crisis económica, social y humanitaria como consecuencia de la emergencia de salud pública global ocasionada por la pandemia de la COVID-19 en la vigencia de 2020, no solo aumentó la mortalidad y la pobreza sino que acentuó en el ámbito mundial las inequidades en el acceso a los servicios de salud, nutrición, educación, protección social, ingresos y saneamiento, ampliándose también las brechas de inequidad en el ejercicio de los derechos y, en el futuro cercano las consecuencias generadas por la crisis se reflejarán en la menor capacidad de producción de la economía.

### **1.2.1 El impacto de la crisis en el mercado laboral**

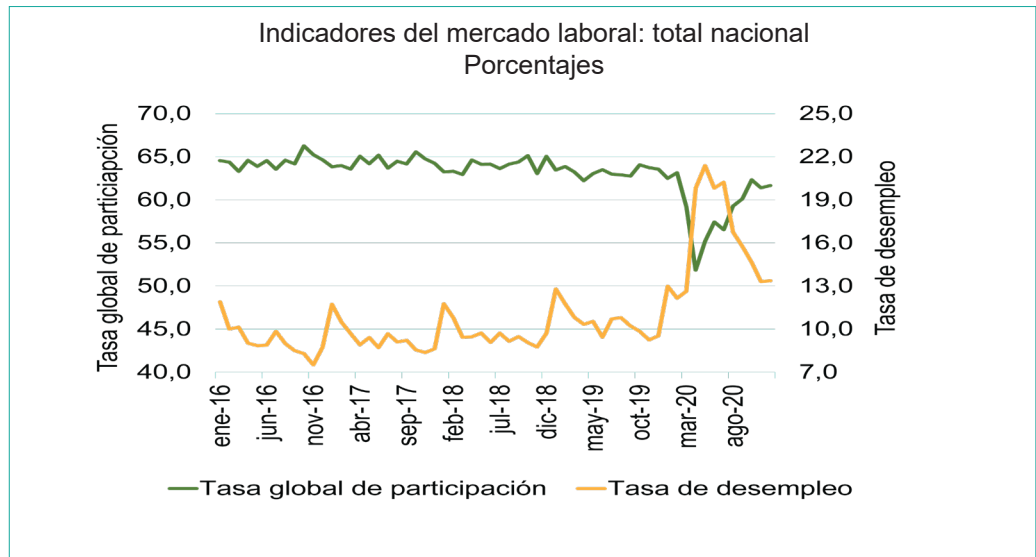
La tasa de desempleo (total nacional) en el primer bimestre de 2020 había sido levemente superior al registro de 2019. La suspensión de actividades de muchos sectores económicos entre finales de marzo y mayo incrementó el número de desempleados y llevó la tasa de desempleo a un máximo de 21,4% (Gráfico 1-5). En los meses de abril y mayo se registró una fuerte caída en la tasa global de participación<sup>7</sup> (TGP) indicando que una parte de la población que perdió su empleo decidió no buscar uno nuevo en esos meses. Con la reapertura de los sectores económicos el mercado laboral comenzó a recuperarse (disminución de la tasa de desempleo) y las personas volvieron a reingresar al mercado laboral (incremento de la TGP).

---

**7.** *Corresponde a la razón entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. La primera corresponde a la población que hace parte del mercado laboral (empleados y desempleados), la segunda es la población mayor a 10 años en la zona rural y la población mayor a 12 años en la zona urbana.*



Gráfico 1-5

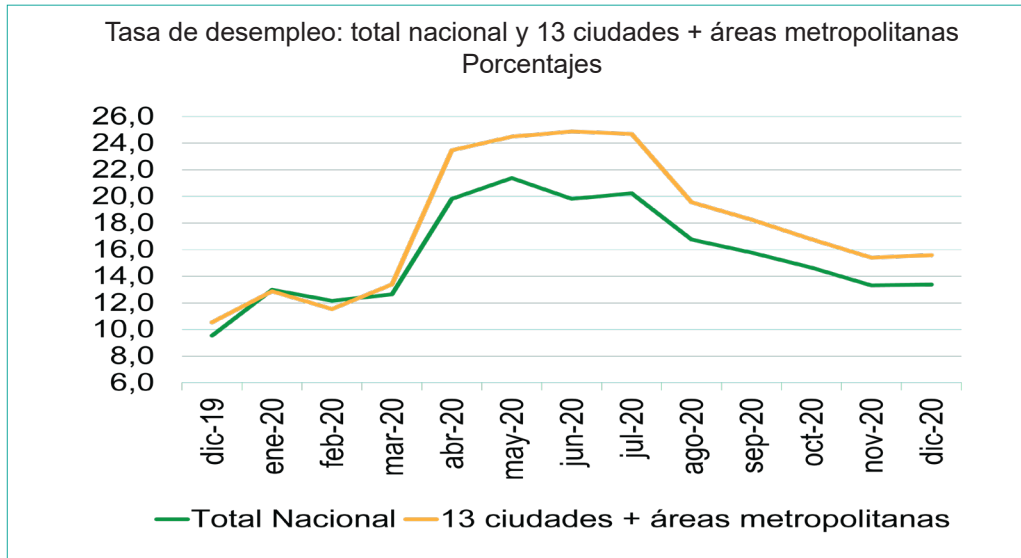


Fuente: CGR, sobre cifras de Ministerio de Hacienda

Esta crisis tuvo varias características a destacar:

- Sacudió proporcionalmente más fuerte a las zonas urbanas, es decir la destrucción de empleo fue menor en las zonas rurales. Si se compara la tasa de desempleo nacional con la de las 13 ciudades más sus áreas metropolitanas (Gráfico 1-6) puede observarse que en las áreas urbanas el desempleo se mantuvo por encima del 24,0% entre mayo y julio, con un máximo del 24,9% en junio. En el segundo semestre la tasa de desempleo de las 13 ciudades se mantuvo por encima del total nacional.
- Afectó en mayor proporción a las mujeres: la tasa de desempleo de las mujeres ha sido históricamente superior a la de los hombres. En el periodo 2016-2019 esta diferencia entre ambas se ubicó en promedio en 5,2%. Con la crisis desatada por la pandemia la diferencia entre ambas tasas fue superior al 8,5% durante todo el segundo semestre. Los puntos máximos también fueron muy disímiles: el desempleo de los hombres llegó a un máximo del 17,4% en el trimestre móvil abril-junio mientras que la de las mujeres fue del 25,5% en el trimestre móvil mayo-julio (Cuadro 1-3).

Gráfico 1-6



Fuente: DANE.

Cuadro 1-3

Tasa de desempleo y tasa global de participación, total nacional  
Porcentaje

Trimestre Movil	Tasa de desempleo			Tasa Global de participación		
	Nacional	Hombres	Mujeres	Nacional	Hombres	Mujeres
Nov19 - ene20	10,6	8,1	13,9	63,3	74,5	52,5
Dic19 - feb20	11,5	8,8	15,4	63,1	74,4	52,2
Ene - mar 20	12,6	9,8	16,4	61,6	72,7	50,9
Feb - abr 20	14,6	11,9	18,4	58,1	69,0	47,6
Mar - may 20	17,8	15,2	21,4	55,4	66,5	44,8
Abr - jun 20	20,3	17,4	24,6	54,8	66,2	43,9
May - jul 20	20,5	17,0	25,5	56,4	68,4	44,9
Jun - ago 20	18,9	15,3	24,2	57,7	70,1	46,0
Jul - sep 20	17,5	13,9	22,8	58,6	71,0	46,8
Ago - oct 20	15,7	12,1	20,8	60,6	72,4	49,3
Sep - nov 20	14,6	10,9	19,6	61,3	72,7	50,4
Oct - dic 20	13,8	10,2	18,7	61,8	73,3	50,8

Fuente: DANE.

- Además, la evolución de la TGP muestra que las mujeres abandonaron proporcionalmente más la búsqueda de empleo que los hombres. Las mujeres debieron atender labores de economía del cuidado en sus hogares teniendo que abandonar su búsqueda de empleo.
- Finalmente, al comparar el trimestre móvil octubre-diciembre de 2019 con el de 2020, se observa una disminución de 1.484.100 de empleos, de estos 490.500 empleos eran de hombres y 993.600 empleos eran de mujeres, es decir, se destruyó el doble de empleos de mujeres que de hombres.
- Se observa una destrucción generalizada de empleos en todos los sectores de la economía. En promedio se perdieron en el país 2.444.000 empleos durante 2020<sup>8</sup>. El Cuadro 1-4 muestra la variación anual de los ocupados para los distintos sectores en los diferentes trimestres del año. El mayor impacto se dio en el segundo trimestre del año y se moderó el efecto en el segundo semestre, pero no se revirtió la caída en el empleo. El efecto adverso se presentó en todos los sectores, pero fue especialmente fuerte en los sectores de comercio y reparación de vehículos, alojamiento y servicios de comida, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios y en la industria manufacturera.

---

<sup>8</sup>. Fuente; DANE (2021) *Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020*. Pág. 65.

Cuadro 1-4

Empleos por sector total nacional: variación anual  
Miles de empleos

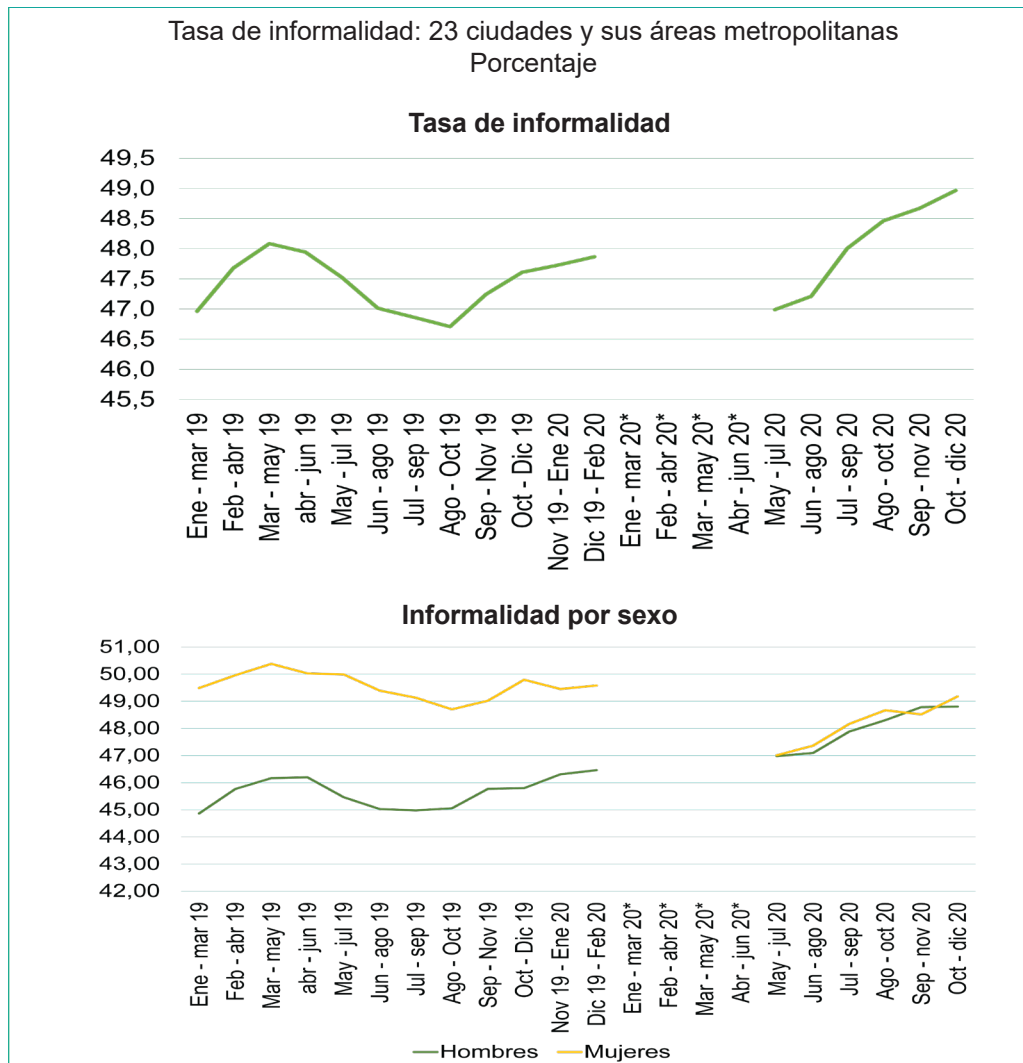
Rama de actividad	ene-mar	abr-jun	jul-sep	oct-dic
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-158,4	-424,7	-13,3	-144,4
Explotación de minas y canteras	-6,0	-17,1	9,7	12,5
Industrias manufactureras	-91,7	-777,6	-255,2	-137,0
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	89,7	35,1	3,0	5,9
Construcción	20,3	-464,6	-137,7	-84,1
Comercio y reparación de vehículos	-306,7	-830,0	-533,7	-224,3
Alojamiento y servicios de comida	98,3	-408,6	-447,8	-307,6
Transporte y almacenamiento	-2,0	-261,7	-241,8	-58,3
Información y comunicaciones	5,2	-91,9	-38,4	29,9
Actividades financieras y de seguros	-21,2	-20,5	-58,4	-39,8
Actividades inmobiliarias	-16,6	-80,4	-62,4	-28,7
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	79,5	-207,4	-237,3	-126,1
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	-99,3	-619,6	-398,9	-147,6
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	-186,1	-694,5	-447,5	-232,8
No informa	10,4	14,5	2,0	-1,8
<b>Total Nacional</b>	<b>-584,6</b>	<b>-4.848,9</b>	<b>-2.857,6</b>	<b>-1.484,1</b>

Fuente: DANE.

- El deterioro de las condiciones laborales llevó a un incremento de la tasa de informalidad del país. En el trimestre móvil octubre-diciembre la tasa de informalidad llegó al 49,0% superior en 1,4% al registro del mismo periodo de 2019 (Gráfico 1-7). Se resalta que la brecha de género en la tasa de informalidad se redujo notablemente al finalizar 2020: la tasa de los hombres aumentó por el desplazamiento de trabajadores hombres del mercado formal hacia el informal y la tasa de las mujeres disminuyó por la salida de trabajadoras mujeres hacia actividades de cuidado.

El deterioro del mercado laboral tiene un fuerte impacto en los ingresos de los hogares por lo que se requiere de la acción del Estado para sostener y garantizar el empleo de los colombianos. Para lograr este objetivo el gobierno nacional adoptó una serie de medidas que se presentarán más adelante a través de su impacto presupuestal.

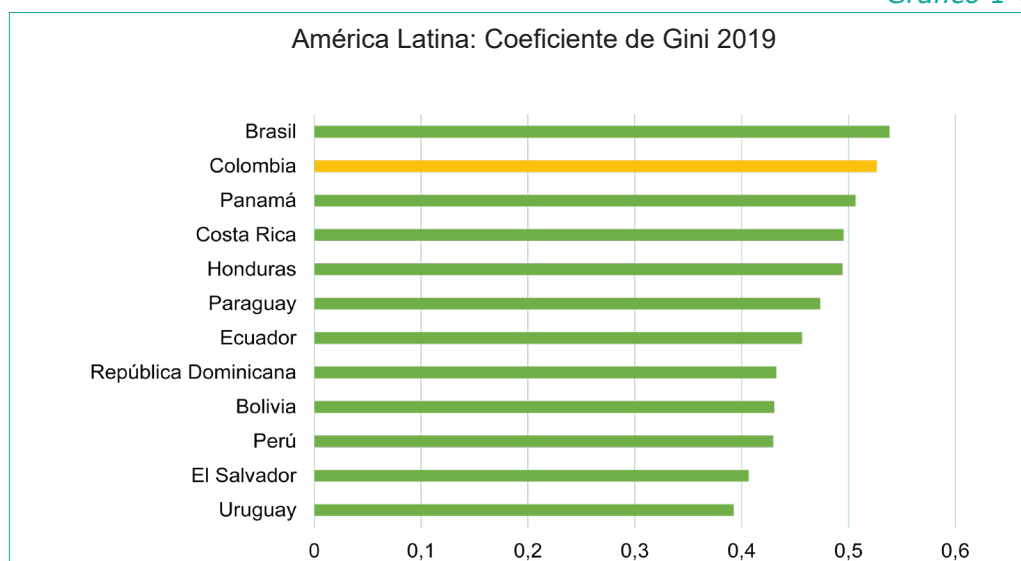
Gráfico 1-7



Fuente: DANE.

### 1.2.2 Impacto sobre la desigualdad y pobreza

Una de las consecuencias de la pérdida de ingresos laborales por amplios sectores de la población fue un aumento en la desigualdad y un retroceso en la disminución de la pobreza. Medida a través del Coeficiente de Gini, se puede afirmar que Colombia es uno de los países más desiguales en América Latina<sup>9</sup> (Gráfico 1-8), solo superado en esta muestra por Brasil.

**Gráfico 1-8**

**Fuente:** CEPAL.

De acuerdo con la medición del DANE en 2019 el coeficiente de desigualdad de ingresos Gini registró a nivel nacional un indicador de 0,526 frente 0,517 en 2018. El ingreso real per cápita de la población del quintil de ingresos más bajo se redujo en 2019 en -6,2% mientras que el de quintil más alto aumentó en 1,6%<sup>10</sup>. La crisis del 2020 aumentó los niveles de desigualdad llevando el coeficiente Gini al 0.544. Para las cabeceras municipales el coeficiente de Gini en 2020 se ubicó en 0,537, frente a 0,505 presentado en 2019 mientras que, para los centros poblados y rural disperso, el coeficiente en 2020 se mantuvo en el mismo registro de 2019: 0,456. El ingreso real per cápita de la población del quintil de ingresos más bajo se redujo en 2020 en -24,6% mientras que el de quintil más alto disminuyó en -10,1%<sup>11</sup>.

**9.** Según Caballero y Machado (2020) y utilizando datos del Banco Mundial para 2018 la menor desigualdad se presentaba en Islandia, con un índice Gini de 0,24 y la mayor en Sudáfrica, con un índice Gini 0,63. El promedio de los países OECD, a los que ahora pertenece Colombia, es 0,35.

**10.** Fuente: DANE (2020), Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019, Gráfica 12.

**11.** Fuente: DANE (2021) Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020. Pág. 9.

Los indicadores de pobreza, que habían mejorado lentamente desde 2012, empeoraron en 2019 mostrando un retroceso en el bienestar de la población en un año con crecimiento real del PIB, evidenciando que los beneficios de ese incremento no se distribuyeron equitativamente entre la población. En 2019, la línea de pobreza<sup>12</sup> a nivel nacional determinada por el DANE fue de \$327.674, con un incremento de 3,4% respecto a la línea de 2018 ubicada en \$316.815. Para 2020 la línea de pobreza para el promedio nacional se fijó en \$331.688 con un incremento del 1,2%. Debe anotarse que la metodología del DANE cuenta con 25 líneas de pobreza para cada una de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, el resto urbano y los centros poblados y rural disperso. Así, por ejemplo, para 2020 la línea de pobreza de Bogotá es \$455.030 la de los centros poblados y rural disperso es \$199.828.

El porcentaje de personas clasificadas como pobres respecto al total de la población nacional en 2019 fue 35,7% (Cuadro 1-5); este resultado es superior en un punto porcentual al observado en 2018<sup>13</sup>. Las personas en situación de pobreza a nivel nacional pasaron de 16.808.000 personas en 2018 a 17.470.000 personas en 2019, es decir un incremento de 662.000 personas.

*Cuadro 1-5*

Indicadores de pobreza

Año	Pobreza monetaria	Pobreza monetaria extrema
2012	40,8	11,7
2013	38,3	10,0
2014	36,3	9,4
2015	36,1	9,1
2016	36,2	9,9
2017	35,2	8,4
2018	34,7	8,2
2019	35,7	9,6
2020	42,5	15,1

**Fuente:** DANE.

**12.** La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada (DANE (2020), Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019, pág. 4)

**13.** La situación es peor en los centros poblados y rural disperso donde el nivel de pobreza en 2019 llegó al 47,5% y creció en 1,5 puntos porcentuales respecto a 2018.

La crisis por la pandemia empeoró notablemente la situación llevando a que en 2020 el porcentaje de la población colombiana en condiciones de pobreza fuese del 42,5%. En un solo año se perdió todo el avance en la lucha contra la pobreza de los últimos años. El DANE estima que en 2020 21.022.000 personas están en situación de pobreza, es decir el número de pobres en Colombia aumentó en ese año en 3.552.000 personas.

Un fenómeno interesante es que el nivel de población pobre en los centros poblados y rural disperso pasó del 47,5% al 42,9% entre 2019 y 2020 mientras que en las cabeceras, en ese periodo, pasó del 32,3% al 42,4%, lo cual es congruente con el hecho señalado anteriormente acerca de la mayor destrucción de empleos en las zonas urbanas y podría pensarse que los programas de transferencias monetarias llegaron a población en la zona rural que no estaban viendo empeorar su situación (pero en una situación de por sí bastante precaria y que muestra que aun desde antes se requería una mayor acción del Estado) y no llegaron a una población urbana que perdía sus ingresos por la pandemia. Cabe señalar que los programas de transferencias ayudaron a mitigar el impacto de la crisis, el DANE informa que las medidas adoptadas evitaron que entre 1,1 y 2,2 millones de personas cayeran en la pobreza<sup>14</sup>.

Respecto a la población en situación de pobreza extrema también se había presentado un retroceso en 2019. La línea de pobreza extrema<sup>15</sup> a nivel nacional determinada por el DANE para 2019 fue de \$137.350, con un incremento de 4,9% respecto a la línea de 2018. El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema respecto al total de la población nacional en 2019 fue 9,6%; este resultado es superior en 1,4 puntos porcentuales al observado en 2018<sup>16</sup>. Las personas en situación de pobreza extrema a nivel nacional pasaron de 3.960.000 personas en 2018 a 4.689.000 personas en 2019, es decir un incremento de 729.000 personas.

---

**14.** DANE (2021), *Pobreza Monetaria en Colombia Resultados 2020*, pág. 4.

**15.** *La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios en un área geográfica determinada (DANE (2020), Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019, pág. 13)*

**16.** *En los centros poblados y rural disperso el nivel de pobreza extrema en 2019 llegó al 19,3% y creció en 3,4 puntos porcentuales respecto a 2018.*



En 2020 la línea de pobreza extrema para el promedio nacional se estimó por parte del DANE en \$145.004 con un incremento del 5,5% respecto al año anterior. Para 2020 se presentó un incremento del 5,5%<sup>17</sup> en la proporción de la población nacional en situación de pobreza extrema llegando al 15,1%, En las cabeceras municipales esta proporción se incrementó en 7,4 puntos porcentuales llegando al 14,2%, mientras que el nivel de la pobreza monetaria extrema en los centros poblados y rural fue de 18,2%, con una disminución de 1,1 puntos porcentuales frente a 2019. De acuerdo con el DANE en 2020 2.781.000 personas entraron en situación de pobreza extrema con lo que en total 7.470.000 personas se consideran en situación de pobreza extrema.

Es necesario tener en cuenta el deterioro de los indicadores de pobreza y pobreza extrema en 2019 en aras de entender el impacto de la crisis económica generada por la pandemia<sup>18</sup>. Los resultados de 2019 muestran que la crisis llegó en un momento en que la población vulnerable había aumentado en el país y por ello se requería de un inmenso esfuerzo por parte del gobierno para atender a esta población. Con este objetivo se diseñaron e implementaron una serie de transferencias monetarias que buscaban compensar la caída en los ingresos; la evaluación de estas medidas se presentará más adelante en este informe. Los resultados del DANE para 2020 muestran que no se logró mantener los niveles de pobreza en los niveles del 2019 dándose un gran retroceso en la lucha contra la pobreza en el país<sup>19</sup>.

---

**17.** Como se mencionó anteriormente la inflación del grupo de alimentos (4,80%) fue superior a la inflación total (1,61%) en 2020.

**18.** Entre la población más vulnerable existen diferencias. Para citar solo un ejemplo, la cobertura de acueducto en 2018 de la población indígena era del 41,4% y la de las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras era del 69,9% frente al 86,4% del promedio nacional (Fuente: DANE, Censo 2018).

**19.** La encuesta Pulso Social del DANE de diciembre de 2020 muestra que el 89,0% de los hogares entrevistados consumían tres comidas al día antes de la pandemia, este porcentaje se redujo al 70,6% en el mes de la encuesta.

Un elemento que se debe tener en cuenta es que la destrucción de empleos afectó fuertemente a la clase media, de forma que parte de esta se deslizó hacia estratos más bajos de ingresos<sup>20</sup>. De acuerdo con la información del DANE de los 2.444.000 empleos perdidos en 2020, 1.769.000 de empleos se perdieron en la clase media y 829.000 empleos en la clase vulnerable<sup>21</sup>. El fenómeno de deslizamiento se debe no solo a la pérdida de sus puestos de trabajo (su principal fuente de ingresos) sino por su falta de acceso a las transferencias implementadas del gobierno por no cumplir con los requisitos de la población objetivo de estos programas.

Como se mencionó anteriormente, el número de pobres se incrementó en 3.552.000 personas. Consecuentemente se presentó una reducción de la población de la clase vulnerable (659.000 personas menos) y de la clase media (2.175.000 personas menos), mostrando el deterioro generalizado del bienestar de la población (Cuadro 1-6).

*Cuadro 1-6*

Población según clases sociales, total nacional  
Miles de personas

Clase Social	2019	2020	Variación
Pobres	17.470	21.022	3.552
Vulnerables	15.668	15.009	-659
Media	14.712	12.537	-2.175
Alta	1.061	860	-201

**Fuente:** DANE.

La atención a los estratos medios (clase vulnerable y media) es clave porque como ha señalado la CEPAL: “Los estratos medios fuertes y prósperos son cruciales para cualquier economía exitosa y sociedad cohesionada, pues sostienen una parte considerable del consumo y la inversión en educación, salud y vivienda, y desempeñan un papel

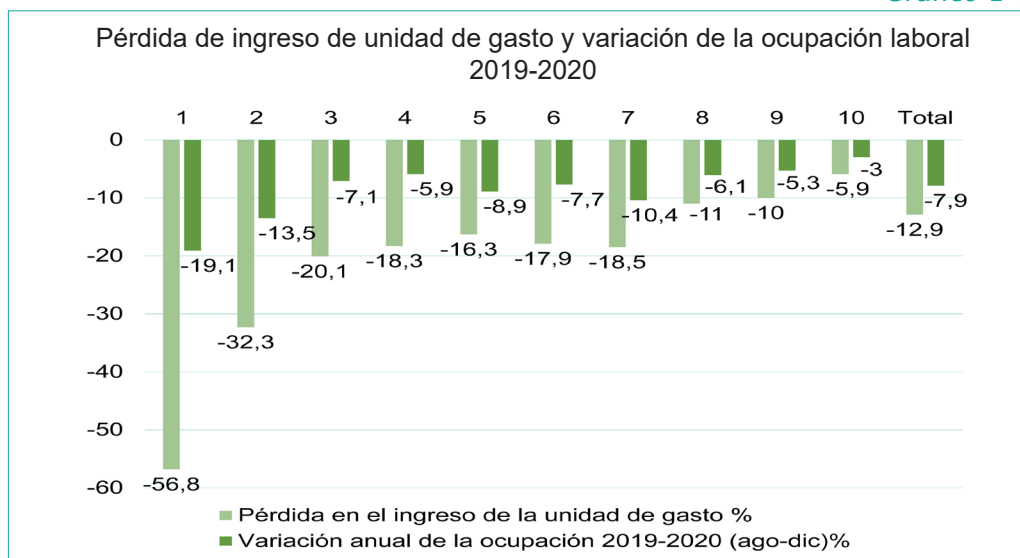
**20.** El DANE considera cuatro clases sociales: pobres, vulnerables, media y alta.

**21.** Fuente; DANE (2021) *Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020*. Pág. 65

clave en el apoyo a los sistemas de protección social mediante sus contribuciones fiscales” (CEPAL (2021) pág. 64). La recuperación del mercado laboral y la formalización del empleo deberían ser objetivos centrales de la política económica en los próximos años. Los programas para apoyar el empleo diseñados por el gobierno se evaluarán más adelante en este informe.

El ingreso promedio de la unidad de gasto en los dos deciles más pobres cayó 56,8% para el decil 1 y 32,3% para el decil 2 mientras para el decil 9, 10% y para el 10, 5,9%. La variación en la ocupación también afectó más a los más pobres disminuyendo en el 19% para los ocupados del decil 1, mientras para los del decil 10 fue del 3% (Gráfico 1-9).

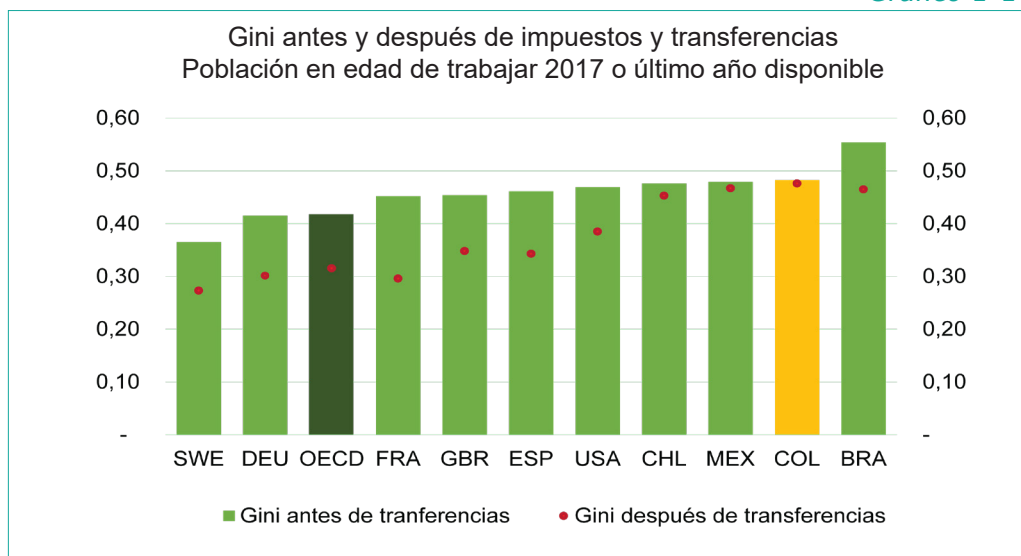
Gráfico 1-9



**Fuente:** Exposición de motivos Ley de Solidaridad Sostenible 2021 con fuente: (DANE\_GEIH 2019, 2020)

Si se compara Colombia con la mayoría de los países desarrollados, de algunos países emergentes y de la región (Gráfico 1-10), la disminución en el índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias es reducido, pese a que existen los programas de transferencias monetarias condicionadas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción y los recursos destinados a los adultos mayores a través del programa Colombia Mayor.

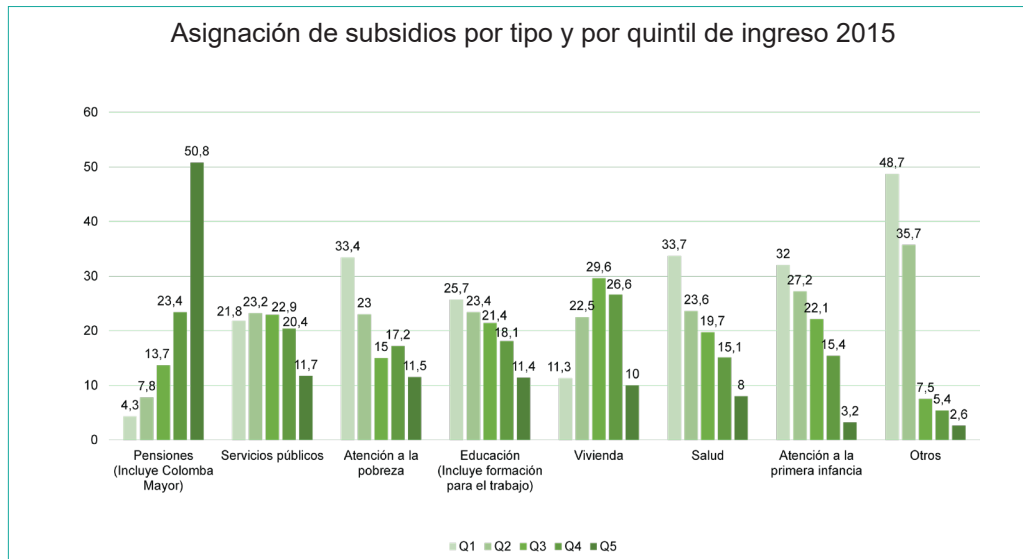
Gráfico 1-10



**Fuente:** OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza y cálculos de la OCDE en Estudios Económicos de la OCDE Colombia 2019.

Entre las razones expuestas el gobierno sugiere la baja capacidad redistributiva de la política fiscal ocasionada porque las personas con un ingreso superior al promedio de la economía tributan en menor proporción al que su ingreso se los permite y por la asignación de subsidios que presenta problemas estructurales de focalización visibilizados en que la bolsa agregada de subsidios se distribuye homogéneamente entre hogares ricos y pobres, recibiendo en promedio el 20% de la población con mayores ingresos (quintil 5) más subsidios que los quintiles dos y tres (Gráfico 1-11).

Gráfico 1-11



**Fuente:** Exposición de motivos Ley de Solidaridad Sostenible 2021 con fuente: (DNP, 2018)

### 1.2.3 Impacto sobre la mortalidad

En cuanto a mortalidad, Colombia registró a finales de diciembre 1.597.707 casos de la COVID-19 y 42.362 muertes. Según el DANE para 2020 pr, la tasa de mortalidad nacional por esta enfermedad por confirmado se situó en 99,4% y por sospechoso en 26,4% para un total de 125,7 fallecidos por cada 100.000 habitantes en el territorio nacional (Cuadro 3-5).

Las tasas de mortalidad más altas en el país por la COVID-19 confirmado se presentaron en Amazonas con 164,5 defunciones por cada 100.000 habitantes (Confirmado y sospechoso 234,1); le sigue en confirmadas Caquetá con mortalidad de 146,6 defunciones (Confirmado y sospechoso 166.1), Atlántico con 145,5 (confirmado y sospechoso 197,5) y Bogotá con 141,1 (Confirmado y sospechoso 174,7) (Cuadro 1-7).

## Cuadro 1-7

## Indicadores a nivel departamental

código DANE	Departamento	Población 2018	Densidad poblacional por km2	Muertes por COVID a 27 de diciembre 2020	Mortalidad por Covid 19 confirmado y sospechoso a 31 de diciembre de 2020pr por 100 mil habitantes	Poblacion en miseria 2018
91	Amazonas	76.589	0,7	125	234,10	25,62
05	Antioquia	6.407.102	102,03	4.683	101,40	6,67
81	Arauca	262.174	10,99	131	76,10	25,78
88	Archipiélago de San Andrés	61.280		38	72,20	19,29
08	Atlántico	2.535.517	764,8	3.395	197,50	10,68
11	Bogotá, D.C.	7.412.566	4.565,08	9.529	174,70	3,34
13	Bolívar	2.070.110	77,49	1.048	111,60	21,69
15	Boyacá	1.217.376	52,62	592	79,70	4,93
17	Caldas	998.255	134,45	624	94,10	6,92
18	Caquetá	401.849	4,46	524	166,10	16,60
85	Casanare	420.504	9,47	177	58,10	11,78
19	Cauca	1.464.488	46,87	491	56,90	12,38
20	Cesar	1.200.574	53,21	985	102,80	18,53
27	Chocó	534.826	11,06	169	47,00	68,29
23	Córdoba	1.784.783	71,16	1.675	137,00	21,66
25	Cundinamarca	2.919.060	130,5	1.664	95,80	4,60
94	Guainía	48.114	0,67	20	75,00	39,77
95	Guaviare	82.767	11,49	36	62,30	15,47
41	Huila	1.100.386	60,65	1.098	144,70	9,26
44	La Guajira	880.560	42,71	536	83,70	28,95
47	Magdalena	1.341.746	58	1.052	114,80	21,64
50	Meta	1.039.722	12,16	723	105,00	7,95
52	Nariño	1.630.592	51,78	949	85,80	16,20
54	Norte de Santander	1.491.689	68,25	1.921	169,30	13,28
86	Putumayo	348.182	13,4	239	96,10	11,75
63	Quindío	539.904	278,85	628	148,50	6,29
66	Risaralda	943.401	265,32	722	110,70	5,08
68	Santander	2.184.837	71,48	2.328	147,00	6,25
70	Sucre	904.863	85,41	675	104,20	24,11
73	Tolima	1.330.187	55,11	1.206	136,00	7,61
76	Valle del Cauca	4.475.886	216,56	4.353	129,40	5,23
97	Vaupés	40.797	0,77	12	60,40	30,64
99	Vichada	107.808	1,08	14	29,20	32,46
<b>00</b>	<b>Total Nacional</b>	<b>48.258.494</b>		<b>42.362</b>	<b>125,70</b>	<b>9,42</b>

**Fuente:** DANE, Estadísticas demográficas y Boletín técnico Informe de seguimiento de defunciones por la COVID-19 (confirmadas y sospechosas) 2 de marzo 2020, (pr proyectado) e Instituto Nacional de Salud.

En un informe de la Universidad Industrial de Santander<sup>22</sup>, donde el universo de estudio lo constituyeron las características sociodemográficas de 30.565 personas fallecidas por la COVID-19 a octubre del 2020, los mayores riesgos de muerte se dio en los mayores de 60 años (el 76% pertenecía a este rango de edad), en la población indígena (El 3% se identificó como población indígena), en los afiliados al régimen subsidiado de salud (El 37% pertenecía a este régimen) y en la población de menores ingresos (El 68% pertenecía a población con ingresos bajos y muy bajos); coincidiendo con lo informado por el DANE<sup>23</sup> de la concentración en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 del 87,8% de las defunciones relacionadas con COVID-19 en el país, particularmente en los estratos 1 y 2 que concentran el 63,3% del total nacional. Resultados que dan indicios al gobierno para direccionar la política de atención y focalización de los recursos para que su uso sea más eficiente (Cuadro 1-8).

*Cuadro 1-8*

Estrato socioeconómico de personas fallecidas por la COVID-19 en 2020

Estrato socioeconómico	Número de muertes	Distribución
Muy bajo	8.644	28,3
Bajo	12.113	39,6
Medio bajo	5.276	17,3
Medio	918	3,0
Medio Alto	290	0,9
Alto	207	0,7
No registra	3.117	10,2
<b>Total</b>	<b>30.565</b>	<b>100</b>

**Fuente:** *Epidemiol Community Health Epub ahead of print. doi:10.1136/jech-2020- 216275*

**22.** Cifuentes MP, Rodriguez-Villamizar LA, Rojas-Botero ML, et al. *J Epidemiol Community Health Epub ahead of print. doi:10.1136/jech-2020- 216275*

**23.** Boletín técnico Informe de seguimiento de defunciones por COVID-19 (confirmadas y sospechosas) 2 de marzo 2020.

### 1.3 Programación del presupuesto 2020

El Gobierno Nacional a mediados del año tuvo que realizar varios ajustes presupuestales por efectos de la pandemia. Pero antes de ello, en la programación del presupuesto en la vigencia 2020, continuó aplicando reglas sobre las cuales la Contraloría ya venía llamando la atención desde la aprobación y ejecución del presupuesto de las vigencias 2018 y 2019<sup>24</sup>, como fueron: i) cambio en las reglas presupuestales para la constitución de las reservas y las cuentas por pagar; ii) realizar pagos del servicio de la deuda de la vigencia siguiente con las reservas de la vigencia anterior; iii) incorporar en el proyecto de presupuesto rubros sobre los cuales se dificultaba su ejecución como la venta de activos y los llamados otros recursos de capital.

Con estas prácticas el gobierno nacional siguió ajustando el manejo presupuestal a las necesidades de una respuesta fiscal a la desfinanciación del presupuesto por el lado contable y no por el real con una nueva reforma tributaria. Ello se reflejó en el proyecto de presupuesto 2020, en el cual se introdujeron partidas por cerca del 1,6% del PIB que no contaban plenamente con el financiamiento requerido situación que se ahondó con la llegada de la Pandemia y su fuerte incidencia en las finanzas públicas.

Al igual que en la vigencia 2019, el ejercicio de la aprobación del presupuesto no tuvo mayores repercusiones legislativas; pero en el ambiente macroeconómico el desfinanciamiento por \$16,16 billones (1,6% del PIB) (disposición de activos y otros recursos de capital), y los ajustes normativos como el reconocimiento de los pasivos contingentes por cerca de \$7,0 billones, puso en alerta a los mercados financieros por una inminente reforma tributaria, sin que aún se hubiesen decantado las dos reformas anteriores. Adicionalmente, se ajustó la normativa presupuestal, para dar un resultado fiscal positivo y cumplir la regla fiscal sin que ello fuese un imperativo, pues como se originó con la Pandemia, el Consejo Consultivo de la Regla Fiscal amplió la meta del déficit fiscal a 6,1% del PIB.

---

<sup>24</sup>. La CGR se pronunció tanto en el informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro para las Vigencias 2018 y 2019, como en los comentarios al Proyecto de Presupuesto de la vigencia 2020.



Los plazos definidos normativamente para programar el presupuesto anual se inician en abril de cada vigencia y conforme al marco fiscal de mediano plazo que se presenta los 15 de junio de cada vigencia, la administración Duque presentó al Congreso un proyecto de presupuesto equilibrado y plenamente financiado por un monto de \$271,71 billones (Cuadro 1-9). Este proyecto debía contener los ajustes requerido por la situación fiscal generada por la Ley de financiamiento que pretendía recaudar cerca de \$14,5 billones pero que en suma no alcanzó a \$7,0 billones, dejando un faltante (hueco fiscal) en el recaudo tributario por un monto similar para las siguientes vigencias.

En términos nominales el proyecto de presupuesto creció un 4,9% frente al proyecto de 2019 (Cuadro 1-9). Ello implicaba un crecimiento inercial sin mayores pretensiones de gasto sino las establecidas legalmente con proyecciones de incremento según la inflación y la devaluación.

El proyecto de presupuesto en gastos de \$271,71 billones, proponía una distribución en: funcionamiento \$172,06 billones (63,3%), inversión \$40,35 billones (14,9%) y servicio de la deuda \$59,30 billones (21,8%). Con unas variaciones significativas frente al proyecto presentado finalmente, el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020 se aprobó equilibrado<sup>25</sup> en sus fuentes y usos por el Congreso de la República mediante la Ley 2008 de 2019 y su Decreto de liquidación 2411 del 30 de diciembre de 2019.

---

**25.** El artículo 347 de la Constitución Política establece que el presupuesto se puede aprobar desequilibrado, pero que el gobierno nacional deberá proponer leyes de financiamiento o tributarias que busquen el equilibrio.

## Cuadro 1-9

Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 - 2020  
Billones de pesos

Concepto	Proyecto			Variación 2020/2019		Participación Porcentual 2020
	2018	2019	2020	Absoluta	Porcentual	
<b>Funcionamiento</b>	<b>146,63</b>	<b>157,19</b>	<b>172,06</b>	<b>14,87</b>	<b>9,5</b>	<b>63,3</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>30,16</b>	<b>31,18</b>	<b>33,43</b>	<b>2,25</b>	<b>7,22</b>	<b>12,3</b>
<b>Adquisición de bienes y servicios</b>	<b>9,03</b>	<b>8,93</b>	<b>8,74</b>	<b>-0,19</b>	<b>-2,13</b>	<b>3,2</b>
<b>Transferencias</b>	<b>105,10</b>	<b>113,76</b>	<b>126,16</b>	<b>12,40</b>	<b>10,90</b>	<b>46,4</b>
SGP	36,75	41,26	43,85	2,59	6,28	16,1
Pagos pensionales sin FOMAG	39,40	39,42	43,29	3,87	9,82	15,9
Aseguramiento en salud	14,07	16,80	19,34	2,54	15,12	7,1
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	3,11	3,25	3,65	0,40	12,31	1,3
FOMAG	2,01	2,04	2,39	0,35	17,16	0,9
Resto de transferencias	9,76	11,00	13,63	2,63	23,91	5,0
<b>Gastos de comercialización y producción</b>	<b>1,34</b>	<b>2,27</b>	<b>2,53</b>	<b>0,26</b>	<b>11,45</b>	<b>0,9</b>
<b>Adquisición de activos financieros</b>	<b>0,30</b>	<b>0,31</b>	<b>0,38</b>	<b>0,07</b>	<b>22,58</b>	<b>0,1</b>
<b>Disminución de pasivos</b>	<b>0,19</b>	<b>0,23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,01</b>	<b>4,35</b>	<b>0,1</b>
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,52</b>	<b>0,53</b>	<b>0,59</b>	<b>0,06</b>	<b>11,32</b>	<b>0,2</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>47,93</b>	<b>66,44</b>	<b>59,30</b>	<b>-7,14</b>	<b>-10,75</b>	<b>21,8</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>		<b>18,72</b>	<b>14,29</b>	<b>-4,43</b>	<b>-23,66</b>	<b>5,3</b>
Principal		10,71	5,64	-5,07	-47,34	2,1
Intereses		7,86	8,53	0,67	8,52	3,1
Comisiones		0,15	0,12	-0,03	-20,00	0,0
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>		<b>29,72</b>	<b>37,25</b>	<b>7,53</b>	<b>25,34</b>	<b>13,7</b>
Principal		8,38	15,72	7,34	87,59	5,8
Intereses		21,24	21,38	0,14	0,66	7,9
Comisiones		0,10	0,15	0,05	50,00	0,1
Sustitución de pasivos		3,00	7,00	4,00	133,33	2,6
<b>Inversion</b>	<b>39,04</b>	<b>35,37</b>	<b>40,35</b>	<b>4,98</b>	<b>14,08</b>	<b>14,9</b>
<b>Total</b>	<b>233,60</b>	<b>259,00</b>	<b>271,71</b>	<b>12,71</b>	<b>4,91</b>	<b>100,0</b>
<b>Total sin deuda</b>	<b>185,67</b>	<b>192,56</b>	<b>212,41</b>	<b>19,85</b>	<b>10,31</b>	<b>78,2</b>

Fuente: SIIF, Ministerio de Hacienda, Mensaje del Presidente al proyecto de presupuesto 2020.

### 1.3.1 Programación del ingreso

Los ingresos de la Nación en su programación estuvieron afectados por la baja en el crecimiento económico y la alta exposición al endeudamiento público por parte de la Nación. Se esperaba un mayor recaudo tributario consistente con mayores recursos del crédito, en especial, mayor endeudamiento externo.

De tal forma que la crisis fiscal gestada en años anteriores que llevó a implementar políticas y reglas presupuestales para mejorar el déficit fiscal y como trasfondo fiscal de las políticas aplicadas con miras a cumplir estrictamente la regla fiscal, conllevaba un mayor déficit implícito de cerca de 1,6% del PIB. Con ello, el proyecto programó recursos por \$254,40 billones de la Nación y \$17,32 billones de los establecimientos públicos, sin mayores diferencias entre el proyecto presentado y el finalmente aprobado en el Congreso. El cambio mayor se origina con ocasión de las necesidades de recursos para contener la pandemia. En el neto el gobierno logró mayores recursos que los aforados por \$37,51 billones; de los cuales correspondieron a recursos de capital de la Nación \$22,88 billones, Fondos Especiales de la Nación \$40,03 billones y una reducción en los Ingresos Corrientes de la Nación por \$23,72 billones (Cuadro 1-10).

Principales modificaciones al presupuesto de ingresos 2020  
Billones de pesos

Descripción	Aforo Inicial	Marzo		Abril		Mayo		Octubre		Noviembre		Diciembre		Total modificaciones aforo	Aforo vigente calculado
		Crédito	Contra crédito	Crédito	Contra crédito	Crédito	Contra crédito	Crédito	Contra crédito	Crédito	Contra crédito	Crédito	Contra crédito		
<b>Ingresos Corrientes de la Nación</b>	<b>159,37</b>	-	-23,73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-23,72</b>	<b>135,65</b>
Ingresos Tributarios	158,52	-	-23,53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-23,53	134,99
Impuestos Directos	70,63	-	-5,19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-5,19	65,45
Impuesto sobre la renta y complementarios	69,78	-	-5,19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-5,19	64,59
Impuestos Indirectos	87,89	-	-18,35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-18,35	69,54
Impuesto sobre aduanas y recargos	4,51	-	-1,45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,45	3,06
Impuesto sobre las ventas	68,85	-	-13,11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-13,11	55,74
Impuesto de timbre nacional	0,09	-	-0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,04	0,05
Gravamen a los movimientos financieros	8,71	-	-1,05	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,05	7,67
Impuesto nacional al consumo	3,09	-	-1,93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,93	1,16
Impuesto nacional a la gasolina y al acpm	1,75	-	-0,73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,73	1,02
Impuesto nacional al carbono	0,34	-	-0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,04	0,31
Ingresos no tributarios	0,84	-	-0,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,19	0,65
<b>Recursos de Capital de la Nación</b>	<b>81,27</b>	<b>3,25</b>	<b>-5,86</b>	<b>7,00</b>	<b>-7,00</b>	<b>2,68</b>	<b>-2,68</b>	<b>-4,15</b>	<b>-4,15</b>	<b>-2,68</b>	<b>-2,68</b>	<b>-4,15</b>	<b>-4,15</b>	<b>22,88</b>	<b>104,15</b>
Disposición de activos	8,50	3,25	-4,40	-	-7,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-8,15	0,35
Recursos de crédito externo	10,48	-	26,95	-	-	2,68	-	-	-	-	-	-0,17	-	29,46	39,94
Recursos de crédito interno	37,11	-	2,64	-	7,00	-	0,00	-	-	-	-	-	-	9,64	46,75
Otros recursos de capital	7,66	-	-1,46	-	-	-	-2,68	-	-	-	-	-2,70	-	-6,84	0,82
<b>Contribuciones parafiscales de la Nación</b>	<b>2,25</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-0,01</b>	<b>2,24</b>
<b>Fondos Especiales de la Nación</b>	<b>12,35</b>	<b>15,10</b>	<b>0,41</b>	<b>10,14</b>	<b>0,41</b>	<b>15,00</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,62</b>	<b>40,03</b>	<b>52,38</b>
Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	0,00	15,10	0,29	10,14	0,29	15,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40,53	40,53
<b>Recursos propios de Establecimientos Públicos</b>	<b>16,48</b>	<b>0,05</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,01</b>	<b>-1,94</b>	<b>-1,94</b>	<b>0,01</b>	<b>-1,30</b>	<b>-1,30</b>	<b>-1,30</b>	<b>-1,67</b>	<b>14,81</b>
Ingresos corrientes	9,33	0,05	-	0,00	-	0,00	0,01	-	-1,30	0,01	-	-1,30	-	-1,00	8,33
Ingresos no tributarios	9,33	0,05	-	0,00	-	0,00	0,01	-	-1,30	0,01	-	-1,30	-	-1,00	8,33
Recursos de capital	2,58	-	-0,00	-	-	-	-	-	-0,33	-	-	-0,33	-	-0,36	2,22
Fondos especiales estapúblicos	0,75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,10	0,65
Contribuciones parafiscales	3,82	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,21	3,60
<b>Total PGN</b>	<b>271,71</b>	<b>18,40</b>	<b>-29,59</b>	<b>24,15</b>	<b>-7,00</b>	<b>22,00</b>	<b>-2,68</b>	<b>2,69</b>	<b>-7,00</b>	<b>-2,68</b>	<b>-7,00</b>	<b>-6,73</b>	<b>-6,73</b>	<b>37,50</b>	<b>309,22</b>

Fuente: SIIF, Ministerio de Hacienda.

Las medidas adoptadas para contener la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 llevaron a la administración nacional a realizar múltiples operaciones en todos los frentes para obtener recursos frescos, racionalizar el gasto para liberar recursos rápidamente y priorizar el gasto público hacia los sectores más vulnerables en la crisis.

Con estas cifras y dada la magnitud de la crisis, el proyecto aprobado por el Congreso con la Ley 2008 de 2019 y sus modificaciones marcaron varias líneas en la programación del presupuesto en materia de proveer mayores ingresos frescos, toda vez que se estimaba una fuerte caída en el crecimiento económico y con ello en los ingresos fiscales. Las principales líneas fueron las siguientes:

- i) El proyecto determinó presupuesto equilibrado por \$271,71 billones;
- ii) La expedición de varios decretos que formalizaron la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Así, los Decretos 519, 571, 572, 885, 1105, 1106 y 1436 de 2020 (Cuadro 1-11), reglamentaron los préstamos a la Nación por parte del Fonpet, el FAEP y el FRL, la banca (mediante la reducción del encaje bancario y la obligatoriedad de adquirir los bonos de solidaridad) (Cuadro 1-11).
- iii) Expedición del Decreto 813 del 4 de junio de 2020 con el fin de obtener los recursos de capital por \$23,7 billones. Esto permitió aumentar el endeudamiento de la Nación y de absorber varios rubros aforados sin financiamiento como la enajenación de activos (\$8,5 billones) y el rubro "otros recursos de capital" (\$7,76 billones), y recortar los ingresos corrientes en un monto similar.
- iv) La Nación logró que el Fondo Monetario Internacional con base en el cupo otorgado de Línea de Créditos Flexibles (LCF) preexistente, se le renovara de manera especial un préstamo contingente para financiar presupuesto y hacer mayor gasto social, de la cual se utilizó un primer desembolso. Operación que se detalla en el capítulo de ingresos.
- v) En cuanto al manejo de la deuda pública el gobierno continuó con operaciones de canje de la deuda que le permitieron mejorar la caja en cerca de \$25 billones<sup>26</sup>.

---

**26.** Véase informe sobre la Situación de la Deuda Pública 2020, donde se detalla cada una de las operaciones ejecutadas por la Nación para enfrentar los problemas de caja.

## Cuadro 1-11

Normas que implicaron modificaciones al presupuesto de ingresos 2020  
Billones de pesos

	Norma	Número	Fecha	Monto	Destino
1	Ley	2008	27-dic-19	\$ 271,71	Ley del Presupuesto General de la Nación 2020
2	Decreto	2411	30-dic-19	\$ 271,71	Liquidación Presupuesto 2020
3	Decreto	519	5-abr-20	\$ 15,10	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
4	Decreto	552	6-abr-20	\$ 3,25	Incremento recursos de capital
5	Decreto	571	15-abr-20	\$ 0,33	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
6	Decreto	572	15-abr-20	\$ 9,81	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
7	Decreto	572	15-abr-20	\$ 9,81	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
8	Resolución	1193	23-may-20	\$ 7,35	Ajuste disposición de activos
9	Decreto	813	4-jun-20	\$ 23,86	Incremento de recursos de capital - Reducción de ingresos corrientes
10	Decreto	885	25-jun-20	\$ 10,52	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
11	Decreto	1105	10-ago-20	\$ 0,33	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
12	Decreto	1104	10-ago-20	\$ 1,95	Incremento de recursos de capital
13	Decreto	1106	10-ago-20	\$ 9,81	Préstamo Nación - Fondos Especiales - FOME
14	Ley	2060	30-oct-20	\$ 15,00	Incremento recursos FOME- Flaboral
15	Resolución	2096	3-nov-20	\$ 108,00	Ajuste recursos de capital
16	Decreto	1436	5-nov-20	\$ 15,00	Fondos Especiales - FOME; Incremento en funcionamiento
17	Resolución	2375	2-dic-20	\$ 108,00	Ajuste recursos de capital
18	Decreto	1807	31-dic-20	\$ 6,72	Reducción en ingresos y ajuste fiscal; reducción estapublicos \$1,94 billones

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

vi) La creación Fondo de Mitigación de la Emergencia (FOME) mediante el decreto y los sucesivos préstamos para su apalancamiento por \$40,1 billones. Entre los cuales están: En neto se logró fondear el FOME con \$23,61 billones. Ello se detalla en el capítulo de la ejecución de ingresos.

vii) Se efectuaron cambios en el rubro de Recursos de Capital que afectaron las siguientes cuentas: aumento de la deuda externa por un monto de \$29,46 billones y aumento del crédito deuda interna en \$9,64 billones. Mientras que se redujo en disposición de activos \$8,15 billones. En esta vigencia de nuevo se ajustó la cuenta "otros recursos de capital" que hace parte del rubro "otros recursos de capital". Así, se aforaron recursos por \$7,76 billones que luego, fueron reducidos o trasladados en \$6,84 billones para llegar a un aforo definitivo al final del año de solo \$0,82 billones (Cuadro 1-10). Este ejercicio de la contabilidad presupuestal se volvió una rutina en la programación pues el Ministerio de Hacienda afora recursos que no

cuentan con respaldo real de recaudo y en la ejecución presupuestal lo reduce o traslada al rubro de recursos del crédito para emitir más deuda.

viii) Finalmente, mediante el Decreto 1807 de diciembre 31 de 2020 se ajusta el presupuesto de rentas en \$6,73 billones afectando los recursos de capital en \$4,15 billones; Fondos Especiales de la Nación \$0,62 billones, contribuciones parafiscales 0,08 billones y en los ingresos de los Establecimientos públicos en \$1,94 billones (Cuadro 1-10). Por el lado del gasto se recortaría en igual monto.

### 1.3.2 Programación del gasto

Concomitante con los ajustes en el aforo de los ingresos, los gastos se ajustaron principalmente en el rubro de transferencias con \$40,47 billones (32,2%). Dentro de este rubro el cambio en especial se evidencia con la creación del FOME que al incorporar nuevos recursos se efectuó la apropiación en el gasto de funcionamiento por \$34,84 billones. Otros recursos que se adicionaron fueron: Aseguramiento en la salud (1,56 billones), Pagos pensionales sin Fomag (\$0,30 billones) y resto de trasferencias (\$3,74 billones) entre otras. (Cuadro 1-13).

La administración nacional ajustó los recursos de previo concepto del DNP y Ministerio de Hacienda que financian proyectos, algunos de los cuales fueron cancelados quedando como apropiación reducida según los registros de SIIF por un monto total de \$7,2 billones. Posteriormente, con la expedición del Decreto 1807 del 31 de diciembre de 2020 se formaliza el recorte en \$6,72 billones el presupuesto, tanto en los Ingresos como en los Gastos (Cuadro 1-12).

## Cuadro 1-12

Principales modificaciones en la programación de gastos 2020  
Billones de pesos

Concepto	Apropiación		Variación inicial / Vigente		Participación	
	Inical	Vigente	Absoluta	Porcentual	Inical	Vigente
<b>Funcionamiento</b>	<b>170,15</b>	<b>211,84</b>	<b>41,69</b>	<b>24,5</b>	<b>62,6</b>	<b>68,5</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>33,12</b>	<b>33,04</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,3</b>	<b>12,2</b>	<b>10,7</b>
<b>Adquisición de bienes y servicios</b>	<b>8,70</b>	<b>9,80</b>	<b>1,10</b>	<b>12,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>Transferencias</b>	<b>125,76</b>	<b>166,23</b>	<b>40,47</b>	<b>32,2</b>	<b>46,3</b>	<b>53,8</b>
SGP	43,85	43,85	0,00	0,0	16,1	14,2
Pagos pensionales sin FOMAG	35,76	36,05	0,30	0,8	13,2	11,7
FOME		34,84	34,84	-	-	11,3
Aseguramiento en salud	18,39	19,95	1,56	8,5	6,8	6,5
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	3,77	3,79	0,02	0,6	1,4	1,2
FOMAG	10,00	10,00	-	-	3,7	3,2
Resto de transferencias	14,00	17,74	3,74	26,8	5,2	5,7
<b>Gastos de comercialización y producción</b>	<b>1,36</b>	<b>1,35</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Adquisición de activos financieros</b>	<b>0,39</b>	<b>0,42</b>	<b>0,03</b>	<b>7,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Disminución de pasivos</b>	<b>0,23</b>	<b>0,28</b>	<b>0,05</b>	<b>22,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,58</b>	<b>0,72</b>	<b>0,14</b>	<b>24,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>servicio de la deuda</b>	<b>53,61</b>	<b>53,61</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>19,7</b>	<b>17,3</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>14,28</b>	<b>14,99</b>	<b>0,71</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>
Principal	5,64	6,49	0,85	15,0	2,1	2,1
Intereses	8,53	8,24	-0,29	-3,4	3,1	2,7
Comisiones	0,12	0,27	0,15	131,5	0,0	0,1
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>39,33</b>	<b>38,62</b>	<b>-0,71</b>	<b>-1,8</b>	<b>14,5</b>	<b>12,5</b>
Principal	17,03	16,31	-0,72	-4,2	6,3	5,3
Intereses	21,38	21,38	-	-	7,9	6,9
Comisiones	0,15	0,16	0,01	6,8	0,1	0,1
<b>Sustitución de pasivos</b>	<b>0,77</b>	<b>0,77</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
<b>Inversion</b>	<b>47,95</b>	<b>43,76</b>	<b>-4,19</b>	<b>-8,7</b>	<b>17,6</b>	<b>14,2</b>
<b>Total</b>	<b>271,71</b>	<b>309,22</b>	<b>37,51</b>	<b>13,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total sin deuda</b>	<b>218,10</b>	<b>255,61</b>	<b>37,51</b>	<b>17,2</b>	<b>80,3</b>	<b>82,7</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Mensaje del Presidente

En la programación del gasto las principales repercusiones tuvieron que ver con:

- i) Utilización de las reservas presupuestales de la vigencia 2020 que debería marcarse como cuentas por pagar pero que se obliga a procesarlas en el SIIF como Reservas;
- ii) Constitución de reservas en el servicio de la deuda interna por



\$7,96 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2021.

iii) Se utilizó una nueva figura establecida en el artículo 46 de la Ley de presupuesto 2021 para aforar recursos aprobados para el FOME en la vigencia anterior. Aun cuando estas apropiaciones deberían figurar como pérdidas de apropiación en el rubro de transferencias. Así mediante el Decreto 085 del 26 de enero de 2021 se materializó la figura al incorporar los \$18,5 billones de apropiaciones no utilizadas (pérdidas de apropiación) al presupuesto de la vigencia 2021. Así “Que de acuerdo con la certificación expedida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de fecha 24 de enero de 2021, la información de ejecución de los gastos financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) registrada por las entidades del Presupuesto General de la Nación de 2020 en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con corte al 20 de enero de 2021 es la siguiente: Apropiación vigente \$40.527.300.000.000, Compromisos Presupuestales \$22.030.812.584.188. En consecuencia, la diferencia entre la apropiación vigente 2020 y los registros de compromisos presupuestales 2020, es decir el saldo no comprometido al cierre de la vigencia fiscal 2020 es de \$18.496.487.415.812, monto que se adiciona en el presente decreto”.

iv) Otro hecho que ameritó su análisis fueron los pagos a cargo del servicio de la deuda por costos del sector salud. En 2019 la Ley de presupuesto en su artículo 30 asignó mayores cargas a la deuda pública y el presupuesto, pues algunos pasivos contingentes debieron asumirse con cargo a este. En para 2019 se sumaron los pagos por asunción de los pasivos del sector salud que deben adicionarse a los pagos sentencias y conciliaciones; el costo de la política monetaria; y los diferentes subsidios con cargo al erario (Gas, electricidad, gasolina, etc.), todos ellos con una carga adicional sobre la deuda pública. Para este año se apropiaron \$3,0 billones, mientras que para la vigencia 2020 estos llegaron a \$7,0 billones que en la ejecución aparecen como emisiones de TES B por \$5,30 billones destinados al pago de estos pasivos.

v) El segundo ajuste se dio con los canjes de la deuda pública mediante la cual se amortizaron títulos de deuda externa e interna con la entrega de nuevos títulos emitidos. Mediante estas operaciones de canje se recibieron TES B por \$16,23 billones, de estos cabe destacar que correspondientes a vencimientos de la vigencia

2020 se aplazaron pagos por \$2,81 billones. A cambio el gobierno entregó títulos por \$15,43 billones, de los cuales \$13,00 billones con vencimientos a más de 10 años. La refinanciación del portafolio de deuda interna de 2020 se hizo mediante siete operaciones de canje entre abril y octubre, en las cuales se intercambiaron títulos con vencimientos entre 2020 y 2022 por bonos que vencen entre 2027 y 2034. Adicionalmente, si se tienen en cuenta las emisiones realizadas para realizar Operaciones de Transferencia Temporal de Valor (TTV) (\$10,42 billones) y las involucradas en las operaciones de canje (\$15,43 billones). Con estas operaciones se liberaron apropiaciones para el servicio de la deuda del futuro cercano, que posteriormente serían utilizadas para el cubrimiento del servicio de la deuda en el presupuesto<sup>27</sup>.

vi) Finalmente, al cierre de la vigencia se efectuó un ajuste fiscal por \$6,72 billones.

#### **1.4 Pérdidas de apropiación**

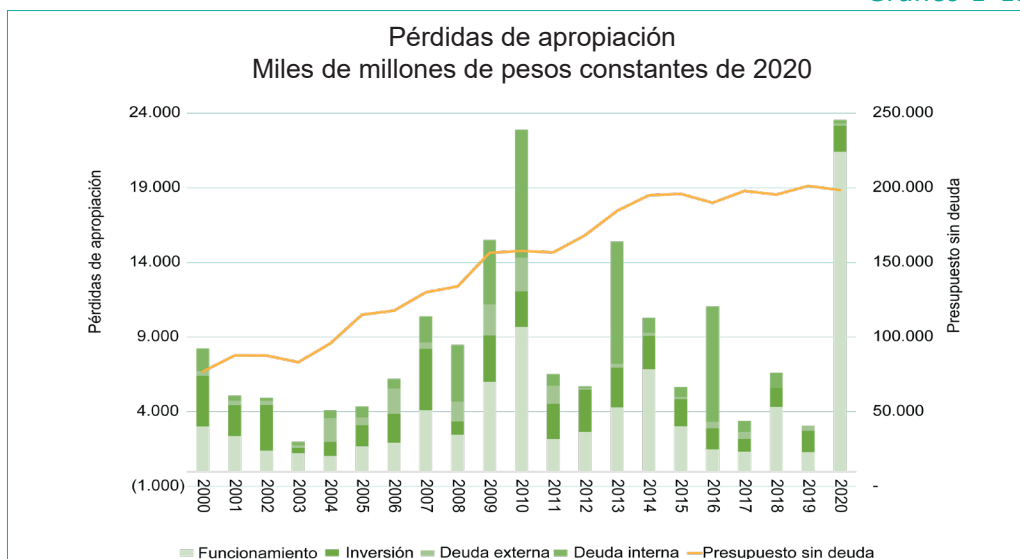
Un ejercicio recurrente del gobierno nacional en la programación presupuestal es la sobrestimación de ingresos, cuya práctica eleva las capacidades de ejecución de las entidades por encima del espacio fiscal realmente disponible. Con ello el gobierno estimula la generación de las denominadas pérdidas de apropiación que son los remanentes de apropiación que al final del ciclo presupuestal no son comprometidos.

En efecto, con esta práctica presupuestal el gobierno nacional en las últimas dos décadas venía recortando cerca de \$6,44 billones en promedio. En vigencias como en 2008, 2009, 2010 y 2016 y 2018, las mayores pérdidas de apropiaciones se registraron en el servicio de la deuda por efecto de ahorro en Caja, por las operaciones de manejo de la deuda interna (Gráfico 1-12). En la vigencia 2020 estas alcanzaron los \$25 billones, y el GNC volvió a obtener el efecto de la operación singular de 2018 donde se dejaron reservas por \$10,58 billones con el cumplimiento de la ejecución de la deuda en un 99% lo cual hizo que las pérdidas, en el rubro del servicio de la deuda, fuesen mínimas. Para 2020 las pérdidas de apropiación del servicio de la deuda tam-

---

**27.** En el informe de la Situación de la Deuda Pública 2020 se detalla cada una de las operaciones realizadas en la vigencia y los efectos de estas operaciones sobre la ejecución presupuestal y sobre el perfil de la deuda.

Gráfico 1-12



**Fuente:** CGR, sobre cifras de Ministerio de Hacienda

bién fueron exiguas (\$380.590 millones) toda vez, que se registraron como reservas por \$7,95 billones en el servicio de la deuda interna, replicando lo ejecutado en la vigencia 2018 (Cuadro 1-13).

En cuanto al rubro de funcionamiento siempre se registraron pérdidas de apropiación, pero es en el ejercicio de la vigencia 2020 donde fueron mucho mayores a los años anteriores al alcanzar los \$23,54 billones, concentrados en el rubro de funcionamiento por \$21,41 billones, de los cuales el mayor monto se originó en el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME por \$17,73 billones (Cuadro 1-13).

En el rubro de Inversión también ha sido una práctica constante acumular pérdidas de apropiación en ejecución presupuestal, termina siendo el rubro de ajuste para cumplir las metas fiscales. Las pérdidas de apropiación en la inversión llegaron a \$1,75 billones cuyo principal proyecto fue el de Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional - (Distribución Previo Concepto DNP) que registró pérdidas de apropiación por \$0,48 billones y en el servicio de la deuda \$0,38 billones (Cuadro 1-13).

## Cuadro 1-13

Pérdidas de Apropiaciones y reservas por sectores económicos - PGN 2020  
Miles de millones de pesos

Sector Económico	PDA	Reservas	Cuentas por pagar
Hacienda	20.088,21	3.883,59	3,61
Salud y Protección Social	841,64	129,68	14,07
Servicio de la Deuda Pública Nacional	380,59	7.953,44	0,00
Trabajo	363,21	4.033,55	4,15
Organismos de Control	317,94	123,59	24,64
Inclusión Social Y Reconciliación	196,48	414,28	37,02
Transporte	174,99	1.431,89	245,37
Agricultura y Desarrollo Rural	158,57	250,13	1,85
Justicia y del Derecho	133,28	471,14	2,59
Minas y Energía	122,67	381,80	13,10
Defensa y Policía	122,05	1.013,40	179,63
Empleo Público	85,27	19,03	14,08
Relaciones Exteriores	71,50	77,04	1,34
Rama Judicial	60,88	367,61	26,15
Presidencia de la República	51,68	3.460,49	3,15
Interior	46,08	250,24	2,22
Vivienda, Ciudad y Territorio	45,64	996,77	5,40
Planeación	45,26	72,05	15,74
Fiscalía	43,72	185,35	10,08
Comercio, Industria y Turismo	42,06	141,03	14,63
Información Estadística	34,43	23,11	1,46
Ambiente y Desarrollo Sostenible	26,50	107,39	7,55
Registraduría	22,02	56,88	8,71
Deporte y Recreación	19,94	200,30	0,01
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	15,87	32,58	3,70
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	10,89	75,09	268,17
Educación	10,48	41,68	1,05
Congreso	5,85	43,56	3,03
Ciencia, Tecnología e Innovación	3,46	84,43	0,77
Cultura	1,13	17,19	4,07
Inteligencia	0,77	1,28	0,00
<b>Total general</b>	<b>23.543,07</b>	<b>26.339,59</b>	<b>917,33</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Cálculos CGR.

En la vigencia 2020 por efectos de la programación presupuestal, las operaciones de manejo de la deuda y los ajustes fiscales se generaron pérdidas de apropiación por \$23,5 billones que sumadas a Reservas Presupuestales por \$26,34 billones (de las cuales \$7,95 billones corresponden a deuda, que debieron registrarse como pérdidas de apropiación) refleja el incumplimiento de los principios presupuestales de planificación, universalidad y anualidad frente a la ejecución del presupuesto general de la Nación. Puesto que se dejaron de aplicar recursos en el bienestar de la población y en el crecimiento económico en una vigencia donde los recursos debieron ejecutarse plenamente por las necesidades fiscales generadas por la Pandemia.

La CGR insiste en el papel del Congreso de la República en el ejercicio del control político a la programación y aprobación del presupuesto de cada vigencia, es clave que se tenga en cuenta lo acontecido en vigencias anteriores y tener las perspectivas de cómo se deberá programar el presupuesto en las siguientes vigencias por el efecto incremental de la ejecución presupuestal y la inflexibilidad de este.

Así mismo, ante los reiterados incumplimientos de los principios de universalidad y anualidad la CGR propone que se abra el debate de la necesidad de regular el principio de anualidad de tal forma que se reúnan en el Estatuto Orgánico del Presupuesto las excepciones al principio como la constitución de reservas, las vigencias futuras y los recientes artículos que permiten el pago del servicio de la deuda en la siguiente vigencia con recursos de la vigencia anterior.



## **Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2020**

En este capítulo se presentan los resultados de la ejecución del Presupuesto General de la Nación en la vigencia fiscal 2020. Toda vez que el presupuesto es una herramienta clave para atender las necesidades de la población, en la medida en que los registros de la ejecución presupuestal sean completos y transparentes, permiten al Congreso de la República y a toda la ciudadanía medir, evaluar y controlar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales implementados y las diferentes fuentes de financiación utilizadas. La primera sección de este capítulo presenta la ejecución de los ingresos, las siguientes secciones mostrarán la ejecución del gasto y la última sección dará cuenta del resultado presupuestal.

### **2.1 Ejecución de los ingresos**

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia 2020 fue aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 2008 de 2019, estableciendo un aforo estimado inicial de \$271,71 billones. Los ingresos de la Nación se vieron afectados por el impacto social y económico del coronavirus COVID 19 sobre la economía. A ello se sumó, que el plan de ventas de activos públicos programado para la vigencia no se ejecutó.

En respuesta al faltante de recursos generados, el gobierno debió acudir a un mayor endeudamiento tanto interno (colocaciones adicionales de subastas de TES B, préstamos del Fondo de Riesgos Laborales, emisión de Títulos de Solidaridad) como externo (préstamos con multilaterales, utilización de la Línea de Crédito Flexible del FMI y créditos con el Fondo de Ahorro y Estabilización).

Al cierre de 2020 el aforo total se incrementó en \$37,51 billones (13,8%), llegando a \$309,22 billones (Cuadro 2-1). El aforo de los ingresos de la Nación se incrementó en \$39,18 billones llegando a \$294,41 billones mientras que el de los ingresos propios de los Establecimientos Públicos se redujo en \$1,67 billones alcanzando \$14,81 billones. Entre los recursos Nación se destaca el aumento de \$40,03 billones en los Fondos Especiales de la Nación explicados por los recursos asignados al FOME por \$40,53 billones<sup>28</sup> (creado mediante Decreto Legislativo 519 de 2020). El aforo de los ingresos corrientes de la Nación disminuyó en \$23,72 billones por un menor recaudo esperado de impuestos de \$23,53 billones. Para compensar la caída en los ingresos corrientes se incrementó la proyección de los recursos de capital en \$22,88 billones.

*Cuadro 2-1*

**Ejecución de ingresos del PGN 2020**  
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo	Efectivo		Recaudo Efectivo Neto
				Efectivo	Devoluciones	
			1	2	3	4=2-3
<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>271,71</b>	<b>37,51</b>	<b>309,22</b>	<b>289,31</b>	<b>0,77</b>	<b>288,54</b>
<b>Recursos Nación</b>	<b>255,23</b>	<b>39,18</b>	<b>294,41</b>	<b>273,62</b>	<b>0,73</b>	<b>272,89</b>
Ingresos corrientes de la Nación	159,37	-23,72	135,65	131,70	0,69	131,01
Ingresos tributarios	158,52	-23,53	134,99	131,18	0,68	130,50
Impuestos directos	70,63	-5,19	65,45	63,53	0,26	63,27
Impuestos indirectos	87,89	-18,35	69,54	67,65	0,43	67,22
Ingresos no tributarios	0,84	-0,19	0,65	0,52	0,01	0,51
Recursos de capital de la Nación	81,27	22,88	104,15	106,35	0,01	106,34
Otros ingresos	14,60	40,02	54,62	35,57	0,03	35,54
<b>Establecimientos públicos</b>	<b>16,48</b>	<b>-1,67</b>	<b>14,81</b>	<b>15,69</b>	<b>0,04</b>	<b>15,65</b>

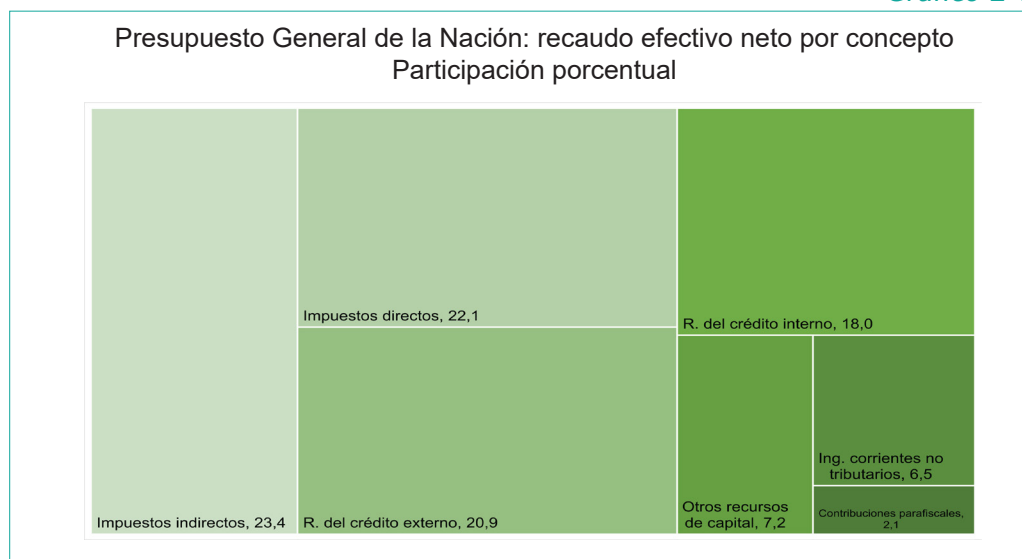
**Fuente:** Ministerio de Hacienda – SIIF II.

**28.** Los aspectos sobre la ejecución de los recursos del FOME se tratarán en un capítulo especial de este informe por lo que esta sección solo dará una revisión de los aspectos generales del mismo.

Según la información del Sistema de Información Financiera de la Nación (SIIF), en 2020 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$288,54 billones<sup>29</sup> (28,8% del PIB). Es decir, se recaudó el 93,3% de lo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$272,89 billones (92,7% de la meta anual) mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$15,65 billones (105,7% de la meta anual). Respecto al aforo vigente los ingresos tributarios alcanzaron el 96,7% de la meta anual y los recursos de capital el 102,1%.

Al discriminar el PGN por concepto se observa que los impuestos aportaron el 45,5% del recaudo efectivo neto (en 2018 llegaron al 60,2% y en 2019 al 64,0%). De estos, los impuestos indirectos aportaron el 23,4% y los impuestos directos el 22,1% (Gráfico 2-1). Por recursos del crédito se recibió el 38,9% de los ingresos (en 2018 fueron el 23,4% y en 2019 el 16,0%), con el crédito externo aportando el 20,9% y el interno el 18,0%. Los ingresos se completan con los otros recursos de capital (7,2%), los ingresos corrientes no tributarios (6,5%) y las contribuciones parafiscales (2,1%).

Gráfico 2-1



Fuente: Ministerio de Hacienda – SIIF II.

<sup>29</sup> Estos resultan de recaudos en efectivo por \$289,31 billones y devoluciones en efectivo por \$769.510 millones.



En 2020 los recaudos en Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS) ascendieron a \$15,00 billones frente a un monto recaudado en 2019 por \$9,50 billones, es decir un incremento del 58,0%. Por impuesto los mayores recaudos se hicieron por concepto de impuesto de renta (\$7,83 billones), IVA (\$3,10 billones) y aduanas (\$3,10 billones) (Cuadro 2-2). El recaudo se concentró en el segundo semestre del año debido a las medidas de aceleración de devolución de impuestos implementada por el Gobierno Nacional.

*Cuadro 2-2*

**Recaudo y devoluciones en TIDIS 2020**  
Millones de pesos

Concepto	I trim	II Trim	III Trim	IV trim	2020	Participación %
<b>Recaudo en TIDIS</b>						
Renta	762.771	3.081.078	2.401.790	1.581.314	<b>7.826.952</b>	52,2
IVA	463.934	243.283	1.704.162	687.223	<b>3.098.602</b>	20,7
Aduanas	494.679	393.744	1.066.997	1.140.244	<b>3.095.664</b>	20,6
GMF	2.338	157.776	474.659	2.965	<b>637.737</b>	4,3
Otros	86.750	13.973	181.511	62.956	<b>345.191</b>	2,3
<b>Total</b>	<b>1.810.472</b>	<b>3.889.853</b>	<b>5.829.119</b>	<b>3.474.702</b>	<b>15.004.147</b>	100,0
<b>Devoluciones en TIDIS</b>						
Renta	779.755	5.215.372	3.733.349	1.585.317	<b>11.313.792</b>	74,4
IVA	560.216	1.206.600	960.717	1.126.634	<b>3.854.167</b>	25,4
Aduanas	1.939	2.198	9.718	1.913	<b>15.768</b>	0,1
GMF	0	0	0	0	<b>0</b>	0,0
Otros	1.321	2.348	3.232	12.654	<b>19.554</b>	0,1
<b>Total</b>	<b>1.343.230</b>	<b>6.426.517</b>	<b>4.707.016</b>	<b>2.726.518</b>	<b>15.203.282</b>	100,0

**Fuente:** DIAN.

El Decreto Legislativo 535 de 2020 estableció en su Artículo 1° un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor del impuesto renta y complementarios y del IVA a los contribuyentes clasificados como de bajo riesgo. La devolución debería realizarse en los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud de devolución y/o compensación, sin aplicar los requisitos del párrafo 5 del artículo 855 del Estatuto Tributario.

De acuerdo con la DIAN<sup>30</sup> el procedimiento permitió que entre el 13 de abril y el 19 de agosto se profirieron 32.296 Resoluciones de devolución por un monto superior a \$12,28 billones<sup>31</sup>.

Las devoluciones en TIDIS ascendieron en 2020 a \$15,20 billones, de las cuales \$11,31 billones se hicieron por el impuesto de renta y \$3,85 billones por IVA. De acuerdo con el artículo 862 del Estatuto Tributario: "El valor de los títulos emitidos en cada año, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de los recaudos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales respecto al año anterior; se expedirán a nombre del beneficiario de la devolución y serán negociables.". Bajo estas condiciones las devoluciones con TIDIS tenían en 2020 un límite de \$15,74 billones, el cual no se sobrepasó.

### 2.1.1 Ejecución de los ingresos corrientes de la Nación

Los recaudos netos en efectivo de los ingresos corrientes de la Nación en 2020 ascendieron a \$131,01 billones, de los cuales \$130,50 billones corresponden a ingresos tributarios (99,6% del total) y \$513.110,93 millones a ingresos no tributarios (0,4% del total) (Cuadro 2-3). Los ingresos corrientes de la Nación en 2020 fueron inferiores en \$20,98 billones frente a 2019 (lo que implica una caída del 13,8% en términos nominales). La caída obedece fundamentalmente a un menor recaudo tributario del orden de \$20.94 billones (-13,8%).

La caída en los ingresos tributarios refleja el fuerte impacto negativo de las medidas de aislamiento sobre la actividad económica interna y de los alivios tributarios implementados como apoyo al sector productivo.

---

**30.** DIAN (2020) Documento de Rendición de Cuentas 2019-2020 pág. 11.

**31.** Aunque la medida originalmente estaba vigente hasta el 19 de junio de 2020, a través del Artículo 2° del Decreto 807 de 2020 se dio la posibilidad a los contribuyentes cobijados por el procedimiento abreviado sujetos de inadmisorio para radicar y subsanar en el mes siguiente. Con ello, las últimas resoluciones de devolución abreviada se profirieron el 19 de agosto de 2020.

## Cuadro 2-3

## Ingresos corrientes de la Nación: recaudo efectivo neto

Concepto	Billones de pesos		Variación		Participación	
	2019	2020	Absoluta	Porcentual	2019	2020
<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>151,99</b>	<b>131,01</b>	<b>(20,98)</b>	<b>-13,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Tributarios	151,44	130,50	(20,94)	-13,8	99,6	99,6
Directos	72,63	63,27	(9,36)	-12,9	47,8	48,3
Indirectos	78,80	67,22	(11,58)	-14,7	51,8	51,3
No Tributarios	0,55	0,51	(0,04)	-7,5	0,4	0,4

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

Ante la decisión de la Corte Constitucional de declarar inconstitucional la Ley de Financiamiento de 2018 (Ley 1943 de 2018) por vicios de trámite, el Gobierno Nacional debió presentar una nueva reforma tributaria, denominada por el gobierno como Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019), esta incorporaba las disposiciones de la Ley de Financiamiento que perdían vigencia el 31 de diciembre<sup>32</sup>.

En la revisión del Plan Financiero 2020, el Ministerio de Hacienda preveía que los ingresos tributarios se mantendrían estables en 14,3% del PIB. Específicamente la entidad preveía que:

*"el recaudo de renta se reduzca en 0,3 p.p. del PIB, debido al efecto de la reducción en la carga tributaria empresarial vigente durante 2019 que se implementó con la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018). Lo anterior es contrarrestado por la dinámica del recaudo de IVA, el cual evidenciará una variación anual de 14,3%, aumentando en 0,3 p.p. del PIB, en línea con el comportamiento estimado del consumo para 2020 y el cronograma de implementación de la factura electrónica"*<sup>33</sup>.

**32.** Las principales medidas fueron: i) la reducción de las cargas tributarias sobre las personas jurídicas, por la disminución de la tarifa de renta, la posibilidad de descontar el IVA en la adquisición de bienes de capital y del ICA pagado sobre el impuesto de renta, incentivos por la realización de mega inversiones, ii) sobretasa en la tarifa de renta al sector financiero, iii) modificaciones al régimen Simple, iv) el incremento de la carga tributaria a las personas naturales a través del impuesto al patrimonio, la unificación de cédulas de ingresos en la declaración de renta y la creación de tarifas marginales más altas en el impuesto de renta y v) la modernización y fortalecimiento de la DIAN para reducir la evasión.

**33.** Ministerio de Hacienda. Documento de actualización del Plan financiero 2020, 13 de marzo de 2020 pág. 5.

Estas estimaciones se hicieron antes de los choques por la COVID-19 y la caída de los precios del petróleo. Con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se introdujeron diversas medidas para aliviar la carga tributaria de las empresas. Estas medidas incluyen<sup>34</sup>:

#### a. Medidas para modificar y/o ampliar el plazo para el pago de impuestos

- Mediante el Decreto 401 y 435 de 2020 se amplió el plazo para declarar el IVA del bimestre 2 y el cuatrimestre 1 para las empresas y personas naturales pertenecientes a los sectores de transporte aéreo nacional, hotelero, de espectáculos, turismo y agencias de viajes.
- Por medio del Decreto 435 de 2020 se amplió el plazo para declarar el impuesto del consumo para las empresas y personas naturales del grupo de cafeterías, restaurantes y bares.
- A través del Decreto 435 y 520 de 2020 se extendieron los plazos para la declaración y pago de cuotas del impuesto de renta del año gravable 2019 para grandes contribuyentes (segunda y tercera cuota) y de las personas jurídicas (primera y segunda cuota).
- Mediante el Decreto 655 se establecieron nuevos plazos para el pago de la segunda cuota del impuesto sobre la renta para las micro, pequeñas y medianas empresas, que estuvieran catalogadas como tal por sus ingresos.
- Por medio de los Decretos 435 y 520 de 2020 se amplió el plazo para la presentación de la declaración anual de activos en el exterior correspondientes al año gravable 2019.

#### b. Exenciones de impuestos

- A través de los Decretos 438 y 551 de 2020 se declararon exentos transitoriamente del IVA bienes e insumos considerados indispensables en la prevención, diagnóstico y tratamiento de la COVID-19. La exención durará mientras se mantenga la vigencia del Estado de Emergencia Sanitaria.

---

**34.** Una revisión de estas medidas puede encontrarse en Barrera (2020) y Triana (2021).

- Mediante el Decreto 789 de 2020 se establecieron las siguientes exenciones transitorias del IVA: en la prestación del servicio de hotelería y turismo (hasta el 31 de diciembre de 2020) y para las importaciones de vehículos de servicio público o particular de pasajeros y/o de transporte de carga (31 de diciembre de 2021).
- Mediante Decreto 540 de 2020 se excluyó del IVA hasta el 12 de agosto los planes de servicios móviles de voz y datos, en las modalidades de prepago y de pospago hasta las 2 UVT (\$71.214).
- Mediante la expedición de varios decretos se declaran exentas de IVA las comisiones que se cobren por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras así: el Decreto 518 de 2020 a los beneficiarios del programa Ingreso Solidario; el Decreto 570 de 2020 a los beneficiarios del programa de apoyo económico excepcional a la población en proceso de reintegración; el Decreto 659 de 2020 a los beneficiarios de los programas transferencia adicional y extraordinaria, familias en acción y adulto mayor; y, el Decreto 639 de 2020 a los beneficiarios del programa Apoyo al Empleo Formal.
- El Decreto 682 de 2020 reglamentó la exención del IVA de tres días prevista en la Ley 2010 de 2019.
- Se declaran exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF) las transferencias del Programa ingreso solidario (Decreto 518 de 2020), Programa apoyo económico excepcional a la población en proceso de reintegración (Decreto 570 de 2020), Programa transferencia adicional y extraordinario Programa familias en acción y adulto mayor (Decreto 659 de 2020), Programa apoyo al empleo formal (Decreto 639 de 2020).
- Mediante el Decreto 530 de 2020 se declaran exentos del GMF los retiros que realicen las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial de las cuentas corrientes y/o de ahorro destinadas única y exclusivamente a los retiros para beneficiar a la población más vulnerable, esta exclusión durará por el término de la Emergencia Sanitaria.
- Por medio del Decreto 581 de 2020 se declaran exentos del GMF los desembolsos realizados por operaciones de crédito entre Findeter y las empresas de servicios públicos.

### c. Exclusión de impuestos

- Mediante el Decreto 682 de 2020 se determinó que los cánones de arrendamiento y de concesión de espacios, causados y facturados con posterioridad al 21 de mayo de 2020, estarían excluidos del IVA hasta el 31 de julio de 2020, siempre y cuando se cumpla con la totalidad de los siguientes requisitos: a) que se trate de arrendamientos o concesiones de locales o espacios comerciales que hayan tenido que cerrar durante la emergencia, b) que los locales o espacios comerciales antes de la Emergencia Sanitaria se encontraran abiertos al público y c) que las actividades desarrolladas en los locales o espacios comerciales estaba necesaria y primordialmente asociada a la concurrencia de público.
- A través del Decreto 789 de 2020 se establecieron las siguientes exclusiones transitorias del IVA: en la compra de materias primas químicas para la producción de medicamentos (durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria) y en los servicios de restaurante, desarrollados a través de contratos de franquicia (hasta el 31 de diciembre de 2020).
- Por medio del Decreto 492 de 2020 se excluyeron del IVA las comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia de la COVID-19.
- Mediante el Decreto 573 de 2020 se establece que las comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia de la COVID-19, estarían excluidas del IVA, hasta el 31 de diciembre de 2021.

### d. Reducción de impuestos

- El Decreto 575 de 2020 redujo la tarifa del IVA del 19% al 5% a la gasolina de aviación y a la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros hasta el 31 de diciembre de 2020.
- El Decreto 682 de 2020 redujo a cero por ciento la tarifa del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020.

- El Decreto 492 de 2020 redujo al 4% la tarifa de retención en la fuente sobre los pagos o abonos por comisiones por servicios de garantías otorgadas por el FNG.
- El Decreto 573 de 2020 redujo al 4% la tarifa de retención en la fuente sobre los pagos o abonos por comisiones por servicios de garantías otorgadas por el FAG.

#### e. Otras modificaciones relacionadas con impuestos

- El Decreto 560 de 2020 estableció que las empresas que sean admitidas a un proceso de reorganización y aquellas empresas que ya se encuentren ejecutando un acuerdo de reorganización en el marco de la Ley de Insolvencia (Ley 1116 de 2006) por el año gravable 2020: a) no se les practicó retención en la fuente ni debieron practicar autorretención por concepto del impuesto de renta, b) no debieron liquidar ni pagar anticipo del impuesto de renta, c) no tuvieron que liquidar su impuesto de renta con base en su renta presuntiva y d) estuvieron sujetas a retención en la fuente a título de IVA a una tarifa del 50%.
- El Decreto 568 de 2020 creó el impuesto solidario a partir del primero de mayo de 2020 y hasta el treinta de julio de 2020. Este impuesto tenía una destinación específica a la clase media vulnerable y trabajadores informales, y se cobraba a los servidores públicos y contratistas del Estado que tuvieran salarios o contratos de prestación de servicios de diez millones de pesos o más. La Corte Constitucional declaró este Decreto inconstitucional (Sentencia C-293/20).
- El Decreto 575 de 2020 se extendió los beneficios del régimen de mega inversiones para nuevas inversiones en el sector aeronáutico nacional que deberán iniciarse antes del 31 de diciembre de 2021.

#### f. Otras medidas

- Mediante el Decreto 419 de 2020 se establecieron los criterios para el reconocimiento y pago de la compensación del IVA a favor de la población más vulnerable establecida en el Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019. El monto de la compensación se fijó en \$75.000 bimestrales.
- Como se mencionó anteriormente el Decreto 535 de 2020 estableció un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del IVA.

- El Decreto 688 de 2020 estableció que los contribuyentes que presentaron sus declaraciones tributarias durante el periodo comprendido entre el primero de abril al primero de julio de 2020 y presentasen mora en el pago, podrían solicitar facilidades o acuerdos de pago mediante procedimiento abreviado, hasta el seis de agosto de 2020. Estos acuerdos podían suscribirse hasta un plazo de 12 meses, no requerían ningún tipo de garantía real y solo con la certificación bajo la gravedad de juramento del representante legal<sup>35</sup>.
- Mediante el Decreto 688 de 2020 se estableció una tasa de interés moratoria transitoria para las obligaciones tributarias y con la unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGGP), que se hubieran pagado hasta el 30 de noviembre de 2020, y para las facilidades o acuerdos de pago que se hubieran suscrito desde el 22 de mayo y hasta el 30 de noviembre de 2020, la tasa de interés moratorio será liquidada diariamente y será equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superfinanciera. Para contribuyentes con actividades económicas afectadas por la emergencia sanitaria, para las obligaciones tributarias que se paguen y para las facilidades o acuerdos de pago (desde el 22 de mayo y hasta el 30 de noviembre de 2020), la tasa de interés de mora será liquidada diariamente a una tasa de interés diario equivalente a 50 % de la tasa de interés bancario corriente, certificado por la Superfinanciera<sup>36</sup>.

Los alivios tributarios adoptados y la caída en la actividad económica tuvieron un fuerte impacto en los montos del recaudo, cuyo efecto adverso esperado se reflejó en los ajustes a las metas de recaudo bruto de la DIAN (Cuadro 2-4). Se esperaba una caída en los ingresos tributarios brutos de -\$23,27 billones (-13,9%)<sup>37</sup>.

---

**35.** Según la DIAN 10.685 contribuyentes accedieron a estas facilidades de pago y el valor de las solicitudes fue de \$1,41 billones. (Fuente: DIAN (2021) Informe de Recaudo 2020).

**36.** De acuerdo con la DIAN 480.259 contribuyentes se acogieron a este beneficio por un monto de \$5,7 billones (Fuente: DIAN (2021) Informe de Recaudo 2020).

**37.** Como se mostró en el Cuadro 1-1 esto llevó a una modificación en el aforo por ingresos tributarios de -\$23,53 billones, la diferencia radica en que los datos de la DIAN se refieren a recaudo bruto y los registros presupuestales a recaudos netos de papeles.



Así mismo, se estimaba una caída de los impuestos directos del orden de los -\$4,77 billones (-6,4%) donde la principal disminución vendría de las retenciones de renta por la parálisis de la actividad de algunos sectores económicos y la reducción de tarifas.

Por impuestos indirectos se esperaba una disminución de -\$18,49 billones (-19,9%), siendo los más afectados los ingresos por IVA (-\$8,20 billones), aduanas (-\$6,09 billones) e impuesto al consumo (-\$1,35 billones). Las exenciones y exclusiones introducidas y la caída esperada en el consumo explicaban estos ajustes. De acuerdo con la información reportada por la DIAN, el recaudo bruto de impuestos ascendió a \$146,23 billones (101,4% de cumplimiento de la meta ajustada)(Cuadro 2-4). En lo que sigue de este informe la atención se centra en el recaudo en efectivo neto.

*Cuadro 2-4*

Metas de recaudo bruto de la DIAN 2020  
Billones de pesos

Concepto	Meta		Ajuste	
	Inicial	Ajustada	Absoluto	Porcentual
<b>Directos</b>	<b>74,57</b>	<b>69,79</b>	<b>-4,77</b>	<b>-6,4</b>
Renta - Cuotas	16,81	16,64	-0,16	-1,0
Retención Renta	55,65	50,94	-4,71	-8,5
Patrimonio	0,89	0,96	0,06	7,1
Normalización	1,00	1,00	0,00	0,2
Simple	0,21	0,21	0,00	0,6
Otros Directos	0,00	0,03	0,03	n.a.
<b>Indirectos</b>	<b>92,93</b>	<b>74,44</b>	<b>-18,49</b>	<b>-19,9</b>
IVA	42,33	34,13	-8,20	-19,4
Retención Ventas	7,88	7,14	-0,74	-9,4
Aduanas	28,29	22,20	-6,09	-21,5
Consumo	2,69	1,34	-1,35	-50,3
Gasolina	1,71	1,02	-0,70	-40,8
GMF	9,47	8,25	-1,22	-12,9
Carbono	0,47	0,31	-0,16	-34,1
Otros Indirectos	0,09	0,06	-0,03	-36,3
<b>Total</b>	<b>167,50</b>	<b>144,23</b>	<b>-23,27</b>	<b>-13,9</b>

**Fuente:** DIAN.

El recaudo efectivo neto tributario en 2020 ascendió a \$130,50 billones, este representa el 99,6% de los ingresos corrientes de la Nación efectivamente recaudados y el 47,8% de los ingresos totales de la Nación. Respecto a los resultados de 2019 se presentó una caída de -\$20,94 billones (Cuadro 2-5). Al detallar el recaudo efectivo neto por impuestos se observa que renta e IVA son los gravámenes con mayor participación y que los cambios introducidos en 2020 (Ley de Crecimiento y medidas de emergencia adoptadas) no alteraron significativamente la estructura de los ingresos tributarios.

Cuadro 2-5

Recaudo efectivo neto: 2019 y 2020  
Billones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto		Variación		Participación	
	2019	2020	Absoluta	Porcentual	2019	2020
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>151,44</b>	<b>130,50</b>	<b>-20,94</b>	<b>-13,8%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Impuestos directos</b>	<b>72,63</b>	<b>63,27</b>	<b>-9,36</b>	<b>-12,9%</b>	<b>48,0%</b>	<b>48,5%</b>
Impuesto sobre la renta y complementarios	70,53	61,47	-9,06	-12,8%	46,6%	47,1%
Cuota impuesto de renta y complementarios	17,82	15,44	-2,37	-13,3%	11,8%	11,8%
Retenciones impuesto sobre la renta y complementarios	52,71	46,03	-6,68	-12,7%	34,8%	35,3%
Impuesto para preservar la seguridad democrática	0,00	0,00	0,00	-100,0%	0,0%	0,0%
Impuesto al patrimonio	0,86	0,93	0,07	7,9%	0,6%	0,7%
Impuesto a la riqueza	0,07	0,03	-0,04	-62,6%	0,0%	0,0%
Impuesto de normalización tributaria	1,13	0,62	-0,50	-44,8%	0,7%	0,5%
Impuesto Simple	0,05	0,23	0,18	380,0%	0,0%	0,2%
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>78,80</b>	<b>67,22</b>	<b>-11,58</b>	<b>-14,7%</b>	<b>52,0%</b>	<b>51,5%</b>
Impuesto sobre aduanas y recargos	23,94	20,58	-3,36	-14,0%	15,8%	15,8%
Impuesto sobre las ventas	41,75	36,06	-5,69	-13,6%	27,6%	27,6%
IVA interno	34,95	29,77	-5,18	-14,8%	23,1%	22,8%
Retencion IVA interno	6,80	6,29	-0,51	-7,5%	4,5%	4,8%
Impuesto de timbre nacional	0,09	0,04	-0,04	-51,5%	0,1%	0,0%
Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior	0,34	0,10	-0,24	-71,3%	0,2%	0,1%
Impuesto a la explotación de oro, plata y platino	0,04	0,06	0,02	43,6%	0,0%	0,0%
Gravamen a los movimientos financieros	8,08	7,48	-0,60	-7,4%	5,3%	5,7%
Impuesto al turismo	0,16	0,09	-0,07	-42,5%	0,1%	0,1%
Impuesto nacional al consumo	2,38	1,32	-1,07	-44,8%	1,6%	1,0%
Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	1,59	1,21	-0,38	-23,9%	1,0%	0,9%
Impuesto nacional al carbono	0,44	0,28	-0,16	-35,5%	0,3%	0,2%

Fuente: Ministerio de Hacienda – SIIF II.

Por tributo se destaca lo siguiente:

- El impuesto de renta y complementarios generó un recaudo de \$61,47 billones con una caída de -12,8%, que obedece tanto a la menor dinámica del componente de cuotas (-13,3%) como de las retenciones (-12,7%). Respecto a las retenciones, que no sufrieron cambios en su calendario, la Ley de Crecimiento mantuvo la reducción gradual de la tarifa general del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas del 1% anual y empezaron a operar las tarifas especiales y los nuevos descuentos; para las personas naturales se ajustó la tabla de retención en la fuente iniciando en 95 UVT y no en 87 UVT como estaba establecido en la Ley de Financiamiento, sin embargo el principal factor determinante de la caída fue la parálisis de la actividad económica por las medidas de aislamiento y distanciamiento social impuestas para combatir la expansión de la COVID-19.
- El IVA interno logró ingresos por \$36,06 billones, con un decrecimiento de -13,6%. A la menor actividad económica se debe sumar las exenciones y exclusiones introducidas en diversos decretos legislativos anteriormente descritos y la realización de tres jornadas de 'Día sin IVA' (Decreto Legislativo 682 de 2020).

De acuerdo con la DIAN las exenciones introducidas por los decretos de emergencia habrían tenido un costo estimado \$1,1 billones mientras que el costo de las exclusiones habría sido del orden de los \$1,3 billones<sup>38</sup>. Respecto a las jornadas de "día sin IVA" estas se realizaron los días 19 de junio, 3 de julio y 21 de noviembre, de acuerdo con estimaciones de la DIAN el comercio facturó ventas por \$13,9 billones<sup>39</sup> con un importante costo para el fisco nacional.

- Aduanas y recargos, que incluye IVA externo tuvo un recaudo de \$20,58 billones, con una caída nominal de 14,0%. Como se mencionó en el capítulo 1, las importaciones en 2020 presentaron una caída del -15,5% que fue parcialmente compensada por la depreciación del peso colombiano. Se debe agregar el efecto de las exenciones introducidas por los Decretos Legislativos 410 y 463 de 2020.

---

**38.** Fuente: DIAN, Documento Rendición de cuentas 2019-2020 pág. 13.

**39.** Fuente: DIAN, Comunicación a la CGR No 100209224 -0047 del 5 de febrero de 2021.

- Los ingresos obtenidos por el gravamen a los movimientos financieros (GMF) ascendieron a \$7,4 billones con una variación nominal de -7,4%, lo que refleja el impacto del confinamiento social.
- Del resto de tributos se destaca la caída de los recaudos por impuesto nacional al consumo (-\$1,07 billones) e impuesto de normalización tributaria (-\$504.578 millones). Respecto al impuesto nacional al consumo cabe recordar que por medio del Decreto 682 de 2020 se dispuso que, desde el 21 de mayo hasta el 31 de diciembre de 2020, se reducía del 8% al 0% la tarifa de este impuesto para los servicios prestados por restaurantes, bares, tabernas o discotecas. Respecto al impuesto de normalización tributaria (que para 2020 había aumentado la tarifa en un punto porcentual) la DIAN informó que durante 2020 presentaron declaración por este tributo 4.778 declarantes frente a 5.400 que lo hicieron en 2019 para un recaudo de \$621.752,79 millones.

Para evaluar lo sucedido con los ingresos tributarios en el PGN se presenta a continuación la evolución de algunos indicadores en las últimas cinco vigencias. En primer lugar, para dar una visión completa de los ingresos tributarios del PGN, es necesario que a los impuestos que son parte de los ingresos corrientes de la Nación se les sumen los impuestos registrados presupuestalmente como fondos especiales de la Nación (impuesto social a las armas y municiones, impuesto de remate y adjudicaciones, CREE, el impuesto de solidaridad COVID-19 y la parte de la sobretasa gasolina y de la sobretasa acpm que van a un fondo especial), con el cual el recaudo efectivo neto por este concepto en 2020 subió a \$131,13 billones (Cuadro 2-6).

**Cuadro 2-6**

## Indicadores tributarios 2016-2020

Concepto	Unidad	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>Billones de pesos</b>	<b>117,37</b>	<b>127,18</b>	<b>132,33</b>	<b>152,01</b>	<b>131,13</b>
Directos ingresos corrientes de la Nación	Billones de pesos	44,46	56,49	61,00	72,63	63,27
Directos fondos especiales	Billones de pesos	14,11	4,85	0,14	0,11	0,40
Indirectos ingresos corrientes de la Nación	Billones de pesos	58,39	65,47	70,78	78,80	67,22
Indirectos fondos especiales	Billones de pesos	0,41	0,37	0,42	0,46	0,23
<b>Indicadores</b>						
Tasa de crecimiento nominal	Porcentaje	0,5	8,4	4,1	14,9	-13,7
Ingresos tributarios	% del PIB	13,6	13,8	13,4	14,3	13,1
	% Ingresos Nación	64,3	63,9	64,7	68,8	48,1
	% de los recursos del crédito	229,9	242,6	257,5	401,2	117,1
	% Pagos de la vigencia actual	64,0	61,1	65,0	66,0	50,7
Impuestos directos	Participación Porcentual	49,9	48,2	46,2	47,9	48,6
Impuestos indirectos	Participación Porcentual	50,1	51,8	53,8	52,1	51,4

**Fuente:** Contraloría General de la Nación

Después de la mejora de los indicadores en 2019 se vio un empeoramiento en la vigencia 2020. La caída nominal en 2020 del recaudo tributario en -13,7% ubica el nivel de los ingresos tributarios levemente por debajo del registro de 2018. La presión fiscal de los impuestos nacionales llegó en 2020 a 13,1% del PIB, un resultado que está por debajo del promedio de los últimos años, la caída de este indicador en 1,2 puntos porcentuales del PIB<sup>40</sup> muestra que la caída en el recaudo fue muy superior a la caída de la actividad económica. Como se ha señalado en informes anteriores, a pesar de que un número significativo de reformas tributarias se aprobaron e implementaron en las últimas vigencias, los ingresos tributarios de la Nación no han crecido significativamente como porcentaje del PIB.

En 2020 los ingresos tributarios solo representaron al 48,1% de los ingresos de la Nación (y el 45,5% de los ingresos totales del PGN como se mencionó anteriormente) mientras que en 2019 representaban el

**40.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021, Santiago, 2021. Gráfico I.1 pág. 15.

68,8%. Si los comparamos con lo obtenido por recursos de crédito vemos que en 2018 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudó \$2,57 en tributos, en 2019 esta proporción había subido a \$4,01, la situación cambió radicalmente en 2020 cuando por cada peso recibido por recursos del crédito se recaudó tan solo \$1,17 en impuestos. Respecto a los pagos de la vigencia mientras en 2018 y 2019 los ingresos tributarios cubrían casi las dos terceras partes en 2020 solo financiaron la mitad de los pagos hechos.

Para culminar lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación se observa que los ingresos no tributarios ascendieron a \$513.110,93 millones con un decrecimiento nominal de -7,5% frente al año anterior. Respecto al aforo definitivo solo logró recaudarse el 78,4% de lo estimado. Se destacan los ingresos recibidos por transferencias corrientes (\$312.653,08 millones), tasas y derechos administrativos (\$103.994,60 millones) y multas, sanciones e intereses de mora (\$70.979,27 millones).

### 2.1.2 Ejecución de los recursos de capital de la Nación

El aforo inicial para 2020 mostraba que el Gobierno Nacional estimaba entradas por recursos de capital por \$81,27 billones (Cuadro 2-7). Con las modificaciones realizadas, el aforo definitivo alcanzó \$104,15 billones. Dichas modificaciones consistieron en: i) el aumento en \$29,46 billones en los recursos de crédito externo; ii) un incremento de \$9,64 billones en los recursos de crédito interno, iii) una reducción en \$8,15 billones en los ingresos por venta de activos<sup>41</sup> y iv) la reducción de los otros recursos de capital en \$6,84 billones (Cuadro 2-7).

---

**41.** Al cierre de marzo de 2020 el gobierno nacional estimaba un incremento de la venta de activos de \$3,25 billones, en el segundo trimestre se dio marcha atrás a esta modificación presupuestal y al cierre de la vigencia se presentó la disminución mencionada.

## Cuadro 2-7

Ejecución recursos de capital 2020  
Billones de pesos

Concepto	2019 Recaudo Neto	2020				
		Aforo inicial	Modificaciones	Aforo vigente	Recaudo efectivo neto	Diferencia
		1	2	3 =1+2	4	(4-3)
Recursos de capital de la Nación	55,45	81,27	22,88	104,15	106,34	2,19
Disposición de activos	0,35	8,50	-8,15	0,35	0,05	-0,30
Excedentes financieros	0,83	4,93	0,00	4,93	1,07	-3,86
Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital	14,57	6,51	0,00	6,51	14,50	8,00
Rendimientos financieros	0,39	2,03	0,00	2,03	0,35	-1,68
Recursos de crédito externo	12,28	10,48	29,46	39,94	48,41	8,47
Recursos de crédito interno	25,61	37,11	9,64	46,75	40,58	-6,17
Transferencias de capital	0,20	0,05	0,04	0,09	0,14	0,04
Recuperación de cartera – prestamos	0,40	0,27	0,00	0,27	0,28	0,01
Recursos del balance	0,00	3,21	-1,27	1,94	0,00	-1,94
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,82	0,51	0,00	0,51	0,95	0,44
Otros recursos de capital	0,00	7,66	-6,84	0,82	0,00	-0,82

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

En la vigencia 2020 el recaudo efectivo neto de los recursos de capital llegó a \$106,34 billones superiores en \$50,89 billones (crecimiento nominal del 91,8%) a los obtenidos en 2019. Frente al aforo definitivo se recaudaron \$2,19 billones adicionales, es decir un nivel de ejecución del 102,1%. Por rubros se destaca lo siguiente:

Los ingresos por excedentes financieros de los establecimientos públicos y las EICE no societarias ascendieron a \$1,07 billones con un incremento nominal del 28,6%, destacándose los recursos recibidos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (\$773.575,80 millones) (Fuente: Documento CONPES 3979 del 13 de diciembre de 2019).

Los ingresos por dividendos y utilidades llegaron a \$14,5 billones con una caída nominal del 0,5% respecto a 2019, pero superiores en \$8,00 billones al estimado en el aforo definitivo. Se destacan los recursos recibidos del Banco de la República (\$7,00 billones), Ecopetrol (\$6,55 billones) y Banco Agrario (\$300.000 millones) (Fuente: Documento CONPES 4016 del 04 de diciembre de 2020).

La caída en el recaudo tributario llevó al gobierno a buscar nuevas fuentes de recursos y por ello debió recurrir a un mayor endeudamiento. En el caso del financiamiento desde el exterior la política expansiva de los bancos centrales brindó liquidez a los mercados y permitió que se presentaran bajas tasas de interés lo que favoreció la intención del gobierno nacional de conseguir nuevos recursos. En cuanto al mercado local el gobierno ajustó las condiciones de las subastas e implementó la operación de colocación de TES B por sindicación que le permitió obtener recursos a más largo plazo al tiempo que satisfacía las necesidades de cierto sector del mercado.

El resumen de los recaudos presupuestales por operaciones de crédito (sin incluir lo correspondiente al FOME), brindaron recursos por \$88,99 billones superiores en \$51,10 billones a los conseguidos en 2019 (Cuadro 2-8).

*Cuadro 2-8*

**IRecursos del crédito 2019-2020**  
Billones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto		Variación	
	2019	2020	Absoluta	Porcentual
<b>Recursos de crédito externo</b>	<b>12,28</b>	<b>48,41</b>	<b>36,13</b>	<b>294,3%</b>
Bonos	6,30	13,47	7,17	113,8%
Entidades de fomento	0,00	2,92	2,92	270411,1%
Organismos multilaterales	5,94	32,00	26,05	438,6%
BID	1,33	4,69	3,35	251,7%
BIRF	2,59	5,48	2,89	111,5%
CAF	2,02	2,99	0,97	48,2%
FMI	0,00	18,84	18,84	100,0%
Otras instituciones financieras	0,04	0,03	-0,01	-15,2%
<b>Recursos de crédito interno</b>	<b>25,61</b>	<b>40,58</b>	<b>14,97</b>	<b>58,4%</b>
Colocación y títulos TES	25,57	40,54	14,97	58,6%
Bonos y otros títulos emitidos	0,04	0,04	0,00	-11,2%
<b>Total recursos del crédito</b>	<b>37,89</b>	<b>88,99</b>	<b>51,10</b>	<b>134,9%</b>

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

Los recursos del crédito externo llegaron a \$48,41 billones con un aumento nominal del 294,3%. En enero se realizó una colocación de bonos en los mercados de capitales internacionales por USD 1.843 millones, pero parte de esos recursos sirvió para la recompra de un



bono con vencimiento en julio de 2021 por USD 514 millones, por ello presupuestalmente solo aparecen USD 1.329 millones (\$4,60 billones). En junio se colocaron bonos globales adicionales por USD 2.500 millones (\$8,87 billones). De agencias multilaterales se recibieron \$31,99 billones de los cuales del BIRF se recibieron \$5,48 billones, del BID \$4,69 billones, de la CAF \$2,99 billones y del FMI \$18,84 (DEG 3.750 millones). Del Banco de Desarrollo de Alemania (KfW por sus siglas en alemán) se recibieron recursos por \$2,92 billones (EUR 480 millones) (Cuadro 2-8).

El Ministerio de Hacienda y el Banco de la República renovaron en mayo la Línea de Crédito Flexible (LCF) de Colombia con el FMI por un monto de DEG \$7.846,6 millones equivalente a USD 10.800 millones. En septiembre anunciaron que el FMI aprobó la solicitud de Colombia de ampliar el monto acordado en mayo de la LCF de 384% de la cuota del país en el organismo (USD 10.800 millones) a 600% de la misma (USD 17.200 millones).

El gobierno decidió completar el programa de financiamiento externo acudiendo a la LCF con un préstamo por un valor de hasta 187,5% de la cuota del país en el organismo (alrededor de USD 5.300 millones) y decidió que USD 2.925 millones se destinarían a la Nación y USD 2.375 millones al FOME. Los recursos se recibieron en diciembre, pero se registraron presupuestalmente todos a nombre la Nación.

Por recursos del crédito interno se obtuvieron ingresos por \$40,58 billones<sup>42</sup> con un aumento del 58,6% frente a 2019. Mediante subastas de largo plazo se colocaron TES B por \$30,89 billones, a esto se debe agregar que en septiembre se colocaron \$5,10 billones de un nuevo título en pesos a 30 años que tuvo la peculiaridad de ser la primera colocación que se realizaba a través del mecanismo de sindicación y construcción de libro de ofertas. Con entidades públicas se colocaron TES B por \$4,55 billones. El resto de los recursos del crédito interno (\$37.990,35 millones) correspondieron a emisiones de otros títulos.

Para septiembre el gobierno ya había alcanzado la meta de colocaciones por subastas y sindicaciones fijada en el MFMP 2020 (\$27,50 billones),

---

**42.** Téngase en cuenta que las colocaciones de TES B de corto plazo son operaciones propias de la tesorería y no se registran en el presupuesto.

no obstante, dada la demanda que aun tenían sus títulos decidió continuar con su programa de subastas para cubrir el mayor déficit fiscal que se esperaba.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional emitió TES B por \$5,30 billones destinados al pago de pasivos<sup>43</sup> los cuales por norma legal no generaron un registro presupuestal.

El resto de los recursos de capital los completan los rendimientos financieros (\$349.804 millones), las transferencias de capital (\$137.544 millones), la recuperación de cartera (\$279.419 millones) y los reintegros y otros recursos no apropiados (\$951.929 millones).

### 2.1.3 Ejecución de otros ingresos de la Nación

El rubro otros ingresos comprende las contribuciones parafiscales y los fondos especiales de la Nación. 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 2020 se aforaron inicialmente \$2,25 billones por contribuciones parafiscales. El aforo definitivo presentó una caída de \$7.554,33 millones, alcanzando \$2,24 billones. De estos se recaudaron \$2,18 billones (nivel de ejecución del 97,2%) siendo superiores en 3,4% respecto a lo obtenido en 2019. Destaca el incremento nominal anual del 4,5% en los ingresos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que alcanzaron \$2,17 billones.

Inicialmente los fondos especiales se habían aforado en \$12,35 billones, pero se incrementaron en \$40,03 billones por la asignación de recursos al FOME. De estos se recaudaron \$33,37 billones (nivel de ejecución del 63,7%), de los cuales \$636.946,38 millones corresponden a ingresos tributarios, \$9,22 billones a ingresos corrientes no tributarios

---

**43.** Pago de bonos pensionales, cancelación por parte de la Nación por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a UPC del régimen subsidiado, pago de subsidios para la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y pago de sentencias y conciliaciones.

y \$23,51 billones a recursos de capital. Entre los fondos especiales, diferentes al FOME, los que registraron un mayor recaudo fueron: Fondo de Recursos SOAT y Fonsat (\$1,92 billones), Fondo de Solidaridad Pensional (\$1,44 billones) y Fonpet Magisterio (\$1,33 billones).

Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el régimen del Estado de Emergencia Económica, Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020) fue la creación de una entidad que centralizará los recursos necesarios para atender los gastos que conllevaría este choque adverso. Así, mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020 se creó el FOME como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en su Artículo 2º establecía como su objetivo: "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020".

De acuerdo con el Artículo 3º del Decreto 444 de 2020 las fuentes de financiamiento del FOME serían:

1. Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).
2. Los recursos provenientes del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet).
3. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
5. Los demás que determine el Gobierno Nacional.
6. Los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales, (Numeral 6, adicionado por el Art. 2º del Decreto 552 de 2020).

Los recursos de los numerales 1, 2 y 6 se recibieron en calidad de préstamo. Igualmente servirían como fuente de financiación del FOME los recursos del impuesto solidario creado por el Decreto 568 de 2020. Además, el Artículo 5º del Decreto Legislativo 562 determinó que los recursos provenientes de las inversiones obligatorias de los establecimientos de crédito en Títulos de Solidaridad serían incorporados

presupuestalmente como una fuente de recursos adicional del FOME. Finalmente, la Ley 2060 de 2020 en su Artículo 13 adicionó en \$15,00 billones el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del PGN y estos se aforaron al FOME.

Con estas fuentes de financiamiento se aforó el FOME en \$40,53 billones. Según el reporte del SIIF el FOME alcanzó recursos efectivos por \$23,61 billones, representando el 58,2% del aforo definitivo, es decir, quedó un saldo de aforo por recaudar de \$16,92 billones<sup>44</sup>. Dentro del recaudo, el 1,5% corresponde a ingresos corrientes y el 98,5% a recursos de capital. El FOME se financió básicamente con recursos de crédito, tanto externo (\$11,79 billones) como interno (\$11,22 billones) (Cuadro 2-9).

Cuadro 2-9

## Recaudo efectivo neto FOME: 2020

Concepto	Billones de pesos	Participación porcentual
Ingresos corrientes	0,36	1,5
Impuesto solidario por COVID - 19	0,36	1,5
Contribuciones - Aporte solidario voluntario por la COVID- 19	0,00	0,0
Recursos de Capital	23,24	98,5
Rendimientos financieros	0,23	1,0
Recursos de crédito externo - FAE	11,79	50,0
Recursos del crédito interno	11,22	47,5
Títulos de solidaridad (TDS)	9,74	41,3
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	1,20	5,1
Fondo de Riesgos Laborales (FRL)	0,28	1,2
<b>Ingresos totales</b>	<b>23,61</b>	<b>100</b>

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

**44.** Téngase en cuenta que el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 determinó que:

*"ARTÍCULO 39. Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorícese al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento."*

De acuerdo con la Dirección de Presupuesto Público Nacional al 20 de enero de 2021 para la vigencia 2020 el FOME tenía una apropiación vigente de \$40,53 billones y compromisos presupuestales por \$22,03 billones, lo que resultaba en un saldo sin comprometer al cierre de la vigencia 2020 por \$18,50 billones. Este monto fue adicionado al PGN 2021 mediante Decreto 085 de 2021.

### 2.1.4 Ejecución de los ingresos de los Establecimientos Públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos para la vigencia 2020 se aforaron en \$14,81 billones. El recaudo efectivo llegó a \$15,65 billones, este es inferior en \$983.595,13 millones al recaudo del 2019. El recaudo efectivo neto representa el 105,7% de los ingresos estimados. Por ingresos corrientes se recibieron \$8,44 billones, destacándose los recaudos por tasas y derechos administrativos (\$3,38 billones), venta de bienes y servicios (\$1.99 billones) y contribuciones (\$1.95 billones). Por recursos de capital se recaudaron \$2.79 billones, de los cuales \$2.12 billones corresponden a excedentes financieros, \$294.202 millones a reintegros y recursos no apropiados y \$178.341 a recuperación de cartera. Finalmente, sus fondos especiales<sup>45</sup> recaudaron \$574.667 millones y por contribuciones parafiscales se recibieron \$3,84 billones<sup>46</sup> (Cuadro 2-10).

---

**45.** Se destacan el Fondo Emprender (\$138.864 millones), el Fondo Nacional de Seguridad Vial (\$131.913 millones) y el Fondo Industria de la Construcción FIC (\$89,636 millones).

**46.** De estos, \$2,55 billones los recaudó el ICBF, \$1,12 billones el SENA y \$172.961,45 millones la ESAP.

Cuadro 2-10

Ingresos de establecimientos públicos por categoría 2020  
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Aforo vigente	Recaudo efectivo neto	Diferencia
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>9,33</b>	<b>8,33</b>	<b>8,44</b>	<b>0,11</b>
No tributarios	9,33	8,33	8,44	0,11
Contribuciones	1,88	1,48	1,95	0,47
Tasas y derechos administrativos	3,87	3,59	3,38	-0,21
Multas, sanciones e intereses de mora	0,20	0,18	0,30	0,13
Derechos económicos por uso de recursos naturales	0,25	0,25	0,27	0,01
Venta de bienes y servicios	2,79	2,47	1,99	-0,49
Transferencias corrientes	0,34	0,36	0,56	0,20
<b>Recursos de capital</b>	<b>2,58</b>	<b>2,22</b>	<b>2,79</b>	<b>0,57</b>
Disposición de activos	0,00	0,00	0,00	0,00
Excedentes financieros	2,27	1,96	2,12	0,16
Dividendos y utilidades	0,00	0,00	0,00	0,00
Rendimientos financieros	0,12	0,11	0,13	0,02
Transferencias de capital	0,07	0,04	0,03	-0,01
Recuperación de cartera	0,09	0,09	0,18	0,09
Recursos del balance	0,02	0,02	0,04	0,01
Recursos de terceros	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,00	0,00	0,29	0,29
<b>Fondos especiales</b>	<b>0,75</b>	<b>0,65</b>	<b>0,57</b>	<b>-0,08</b>
<b>Contribuciones parafiscales</b>	<b>3,82</b>	<b>3,60</b>	<b>3,84</b>	<b>0,24</b>
<b>Total establecimiento públicos</b>	<b>16,48</b>	<b>14,81</b>	<b>15,65</b>	<b>0,84</b>

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

Entre los 73 establecimientos públicos seis de ellos concentraron el 60,7% de los ingresos totales. Estos son: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) \$2,78 billones; Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) \$1,72 billones; Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) \$1,65 billones; Agencia Nacional de Hidrocarburos (AHN) \$1,54 billones; Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil \$947.219,12 millones; e Instituto Nacional de Vías (INVIAS) con \$873.449,30 millones.

## 2.2 Ejecución del gasto

El presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020 se aprobó equilibrado<sup>47</sup> en sus fuentes y usos por el Congreso de la República mediante la Ley 2008 de 2019 por un total de gastos de \$271,71 billones, de los cuales para funcionamiento fueron \$170,15 billones (62,6%), inversión \$47,95 billones (17,6%) y servicio de la deuda \$53,61 billones (19,7%).

Para atender la Emergencia Económica Social y Ambiental ocasionada por el virus denominado COVID-19 el presupuesto se incrementó dado el nuevo aforo en los recursos que se adicionaron con lo cual el presupuesto definitivo luego de modificaciones alcanzó los \$309,22 billones, con la siguiente distribución: funcionamiento \$211,84 billones (68,5%); inversión \$43,76 billones (14,2%) y servicio de la deuda \$53,61 billones (17,3%).

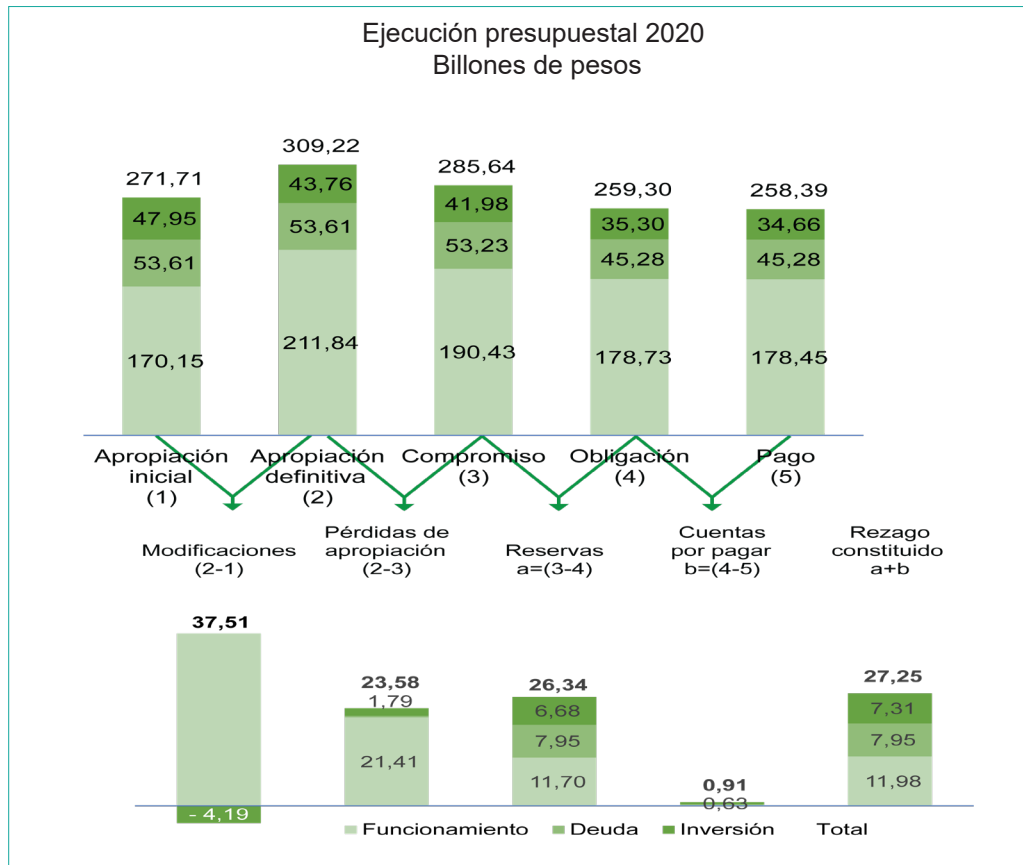
La ejecución presupuestal alcanzó el 83,9% y se efectuaron pagos por \$258,4 billones. Las pérdidas de apropiación (No materialización de los planes de contratación de bienes y servicios) ascendieron a \$23,5 billones (Gráfico 2-2). Cabe señalar que la ejecución se mide como la relación entre las obligaciones frente a la apropiación final. La obligación es el momento presupuestal donde se hace la recepción de bienes y servicios. No obstante, es claro que parte de este recurso registrado en el SIIF como obligación, se refiere a transferencias entre entidades del gobierno, transferencias a Fiduciarias o a departamentos y municipios como del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual no quiere decir que se recibieron los bienes y servicios para los cuales se asignó el recurso.

En la vigencia se constituyó un rezago presupuestal por \$27,26 billones, compuesto por \$26,3 billones de las Reservas Presupuestales y \$ 0,9 billones de las cuentas por pagar (Gráfico 2-2).

---

**47.** El artículo 347 de la Constitución Política establece que el presupuesto se puede aprobar desequilibrado, pero que el gobierno nacional deberá proponer leyes de financiamiento o tributarias que busquen el equilibrio.

Gráfico 2-2



**Fuente:** CGR, sobre cifras de SIIF- Nación

El análisis por rubros muestra que la ejecución de funcionamiento llegó al 84,4%; el servicio de la deuda al 84,5% y la inversión al 80,7% (Cuadro 2-11). Ahora bien, detallando la ejecución del gasto y su distribución se pueden señalar los siguientes aspectos:



Cuadro 2-11

Ejecución del PGN 2020  
Billones de pesos

Concepto	1	2	3	4	5	6	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago	Ejecución
	1	2	3	4	5	6	(7) = (3)-(4)	(8) = (4) - (5)	(9) = (7) + (8)	(10) = (4)/(2)
Funcionamiento	170,15	211,84	190,43	178,73	178,45	21,41	11,70	0,28	11,98	84,4
Gastos de personal	33,12	33,04	32,21	31,87	31,84	0,83	0,34	0,03	0,37	96,5
Adquisición de bienes y servicios	8,70	9,80	9,54	8,48	8,40	0,26	1,06	0,08	1,14	86,5
Transferencias	125,76	166,23	145,96	135,83	135,77	20,26	10,13	0,06	10,19	81,7
SGP	43,85	43,85	43,85	43,53	43,52	0,00	0,32	0,01	0,32	99,3
FOME	-	34,84	16,88	15,52	15,52	17,96	1,36	0,00	1,36	44,5
Pagos pensionales sin FOMAG	35,76	36,05	36,01	32,33	32,32	0,04	3,68	0,01	3,69	89,7
Aseguramiento en salud	18,39	19,95	19,35	19,35	19,35	0,59	-	-	-	97,0
Educación Superior sin pensiones	3,77	3,79	3,78	3,78	3,78	0,01	0,00	0,00	0,00	99,8
FOMAG	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	-	-	-	-	100,0
Resto de transferencias	14,00	17,74	16,09	11,32	11,27	1,65	4,77	0,05	4,82	63,8
Gastos de comercialización y producción	1,36	1,35	1,31	1,19	1,09	0,04	0,12	0,10	0,22	88,4
Adquisición de activos financieros	0,39	0,42	0,42	0,41	0,41	0,01	0,00	0,01	0,01	97,7
Disminución de pasivos	0,23	0,28	0,28	0,23	0,23	0,00	0,05	0,00	0,05	81,8
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,58</b>	<b>0,72</b>	<b>0,71</b>	<b>0,71</b>	<b>0,71</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>98,0</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>53,61</b>	<b>53,61</b>	<b>53,23</b>	<b>45,28</b>	<b>45,28</b>	<b>0,38</b>	<b>7,95</b>	<b>-</b>	<b>7,95</b>	<b>84,5</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>14,28</b>	<b>14,99</b>	<b>14,85</b>	<b>14,85</b>	<b>14,85</b>	<b>0,14</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>	<b>99,0</b>
Principal	5,64	6,49	6,39	6,39	6,39	0,10	-	-	-	98,4
Intereses	8,53	8,24	8,22	8,22	8,22	0,02	-	-	-	99,8
Comisiones y otros gastos	0,12	0,27	0,24	0,24	0,24	0,02	0,00	-	0,00	90,7
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>39,33</b>	<b>38,62</b>	<b>38,38</b>	<b>30,43</b>	<b>30,43</b>	<b>0,24</b>	<b>7,95</b>	<b>-</b>	<b>7,95</b>	<b>78,8</b>
Principal	17,03	16,31	16,09	8,62	8,62	0,22	7,46	-	7,46	52,9
Intereses	21,38	21,38	21,37	20,93	20,93	0,01	0,44	-	0,44	97,9
Comisiones y otros gastos	0,15	0,16	0,15	0,11	0,11	0,00	0,04	-	0,04	70,3
Fondo de contingencias	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	-	-	-	-	100,0
<b>Inversión</b>	<b>47,95</b>	<b>43,76</b>	<b>41,98</b>	<b>35,30</b>	<b>34,66</b>	<b>1,75</b>	<b>6,68</b>	<b>0,63</b>	<b>7,31</b>	<b>80,6</b>
<b>Total</b>	<b>271,71</b>	<b>309,22</b>	<b>285,64</b>	<b>259,30</b>	<b>258,39</b>	<b>23,54</b>	<b>26,34</b>	<b>0,91</b>	<b>27,25</b>	<b>83,9</b>
<b>Total sin servicio de la deuda</b>	<b>218,10</b>	<b>255,61</b>	<b>232,41</b>	<b>214,02</b>	<b>213,11</b>	<b>23,16</b>	<b>18,38</b>	<b>0,91</b>	<b>19,30</b>	<b>83,9</b>

Fuente: CGR, CDEF, DCEF con SIIF

i) El gasto aprobado por Ley tuvo una adición de \$37,5 billones, de los cuales \$34,8 billones fueron para el Fondo de Mitigación de la Emergencia (FOME) creado con el objeto de atender la emergencia causada por la COVID-19.

ii) Se redujo la inversión en \$4,2 billones de lo aprobado por Ley con un rezago de \$7,3 billones.

iii) No se ejecutaron \$41,5 billones, siendo la ejecución del 83,9%, particularmente se dejaron de obligar: \$19,3 billones del FOME; \$8,4 billones en inversión; \$8,3 billones en servicio de la deuda y \$3,7 billones para el gasto en pensiones, la mayoría de estos recursos quedaron como reserva.

Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$23,5 billones: en inversión \$1,75 billones, en el FOME \$17,9 billones y en otras transferencias \$1 billón, montos relevantes para alcanzar los fines esenciales del Estado, en particular atender la emergencia por la COVID-19 . No obstante, como se explicó arriba en este caso la norma presupuestal permitió aforar los recursos excedentes para el FOME en la vigencia 2021.

v) Se constituyeron como rezago \$27,3 billones (2,6% del PIB). El 96,6% de este por cuenta de las reservas, monto importante si se tiene en cuenta que estas son un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año<sup>48</sup>.

vi) Se continúa desvirtuado la constitución de la reserva, convirtiéndose en mecanismo de ejecución presupuestal, el año anterior el monto fue de \$15,8 billones y el del 2020 de \$23,6 billones.

A continuación, se analizan los rubros principales de mayor participación en el PGN, en el caso de los Gastos de Funcionamiento: El Sistema General de Participaciones (SGP), el costo de la nómina estatal y el gasto en pensiones; en el servicio de la deuda tanto el principal como intereses y comisiones y en la Inversión se hace énfasis en la formación bruta de capital.

---

**48.** Ministerio de Hacienda y Crédito Público Circular Externa 43 de 2008, Circular No. 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Min. Hacienda, págs. 111, 112 y 114.

## 2.2.1 Gastos de funcionamiento

### 2.2.1.1 Sistema General de Participaciones (SGP)

El SGP es uno de los mecanismos que el Estado diseñó para redistribuir los recursos que por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, la Nación transfiere 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.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 y sus reformas, este está distribuido de la siguiente manera, (una vez descontados el 4% para Asignaciones Especiales):

- i. Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación del 58,5%.
- ii. Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud del 24,5%.
- iii. Una participación de propósito general de 11,6%.
- iv. Una participación de 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

La apropiación definitiva para el SGP pasó de \$41,3 billones en 2019 a \$43,8 billones en 2020. Este incremento se distribuyó \$1,9 billones para educación (financia los niveles preescolares, básicos y media, y beneficia a cerca de 8 millones de estudiantes); \$0,29 billones para Propósito General; \$0,33 billones para Asignaciones Especiales y \$0,14 billones para Agua Potable. Para salud se registra una disminución respecto a lo asignado en 2019 de \$0,08 billones (Cuadro 2-12).

Cuadro 2-12

Distribución del SGP 2018 – 2020  
Billones de pesos y porcentajes

Partida	Apropiación definitiva			Participación		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Educación	21,7	23,7	25,7	59,3	57,5	58,5
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,4					
Calidad	1,1					
Prestación del servicio	20,2					
Salud	8,5	10,4	10,3	23,3	25,1	23,4
Prestación del servicio	0,8					
Salud pública	0,9					
Subsidiado	6,9					
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,0					
Propósito general	4,1	4,6	4,9	11,1	11,1	11,1
Agua potable	1,9	2,1	2,3	5,2	5,2	5,2
Asignaciones especiales	0,4	0,5	0,8	1,1	1,1	1,8
Fonpet	0,0	0,0	0,3			
Resguardos indígenas	0,2	0,2	0,2			
Alimentación escolar	0,2	0,2	0,2			
Ribera Río Magdalena	0,03	0,03	0,03			
<b>Total</b>	<b>36,7</b>	<b>41,3</b>	<b>43,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF

Si bien se cumplió con la asignación de los recursos del SGP para salud, la medida de confinamiento para detener la propagación del virus COVID-19, hizo patente la existencia de rezago en cobertura y calidad en la prestación del servicio. De acuerdo con el DANE, en julio de 2020 en el 43% de los hogares de las 23 principales ciudades algún miembro del hogar tuvo que dejar de asistir a consultas médicas o controles de crecimiento y desarrollo; en diciembre del 2020, esa situación afectó a el 34% de los hogares<sup>49</sup>.

Un hecho para tener en cuenta es que con los mismos recursos para el régimen subsidiado se cubrieron 1.174.223 más afiliados, dado que,

<sup>49</sup>. DANE\_Encuesta Pulso Social

para garantizar el aseguramiento en salud de la población afectada por el desempleo, se autorizó el traslado automático al régimen subsidiado de la población más vulnerable. Según la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), de 22.852.689 afiliados en junio de 2019 al régimen subsidiado se pasó a 24.026.912.

Sin embargo, la cobertura en salud disminuyó en la población pobre del 88,2% al 87,1%, mientras que para la población no pobre pasó del 93,1% al 93,5%<sup>50</sup>.

De acuerdo con un estudio de la Dirección de Estudios Sectoriales del sector Salud, se autorizó mediante la Resolución 507 de 2020 el uso de recursos del SGP (destinados a los Planes de Intervenciones Colectivas PIC) para adquirir insumos en atención de la emergencia sanitaria por \$640.572 millones. Se analizaron 1320 contratos de 1103 municipios y se encontró que el 97,6% de los recursos PIC se destinaron a ello, con algunas anomalías contractuales identificadas por la CGR, pero controladas oportunamente de acuerdo con sus funciones.

En el caso del SGP destinado a educación, se cumplió con la transferencia a los departamentos y municipios para atender los gastos relacionados con el sector. Del mismo modo, la medida de confinamiento y educación virtual adoptada por el Gobierno a raíz de la emergencia ocasionada por la COVID-19 disminuyó el acceso a la educación para niños, niñas y adolescentes. Según la encuesta Pulso Social del DANE, en el 3,6% de los hogares de las 23 principales ciudades del país los niños dejaron de asistir a las actividades educativas o de aprendizaje.

Según la GEIH del DANE, en el último trimestre de 2020 comparado con el último trimestre del 2019, la asistencia educativa de la población de 5 a 17 años disminuyó en 1,6 %, particularmente en la población rural 5,64% mientras en la urbana 0,2%. Sin embargo, por tipo de establecimiento la mayor disminución se presentó en las instituciones educativas no oficiales 7,8% mientras en las oficiales la disminución fue del 0,6%<sup>51</sup>. Este resultado es evidencia de la importancia que los recursos del SGP han tenido en la situación de pandemia en la protección al derecho a la educación de los niños.

---

**50.** Cálculos CGR, CDEFP, DCEF con DANE, Encuesta de pobreza 2019, 2020.

**51.** Cálculos CGR, CDEFP, DCEF con GEIH 2019 y 2020.

Por nivel educativo de la población entre 5 y 22 años, los más afectados son lo que no tenían ningún nivel educativo con disminución en la asistencia del 50,1%; seguida por la preescolar con disminución del 4,5%, sin embargo, mientras hubo disminución de la asistencia de personas con nivel preescolar en instituciones educativas no oficiales del 29%, en el caso de las oficiales, por el contrario, la asistencia se incrementó en el 5%. Este resultado puede explicarse por el traslado de población estudiantil que se encontraba en el sector privado al sector público. En el caso de la educación media también se observa que mientras en el sector privado se disminuyó en el 9% en las instituciones oficiales se incrementó en el 3%.

El Gobierno Nacional desde 2017, viene utilizando con carácter de préstamo los recursos de la asignación especial para el Fondo de Pensiones del nivel Territorial (Fonpet), para cubrir el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. En la vigencia 2019 se utilizarían de manera temporal esos recursos por la suma de \$492.000 millones para el SGP del sector Educación y el saldo de \$700.000 millones se utilizó para el financiamiento del aseguramiento del régimen subsidiado en salud. En la vigencia 2020 según la Ley 2008 de 2019 Art. 110, (Ley del Presupuesto 2020) para utilizaron del SGP de Educación \$970.000 millones, para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas y las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

En cuanto a la participación para Resguardos Indígenas, en esta vigencia se distribuyeron recursos a 838 resguardos. Los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha en la Guajira; Riosucio en Caldas; Cumaribo en Vichada; Páez, Silvia, Toribío y Caldono en Cauca; Valledupar en Cesar; Tuchín y San Andrés de Sotavento en Córdoba; y Cumbal, Ipiales y Barbacoas en Nariño, tuvieron las mayores participaciones, concentrando cerca del 51% del total. A través del formulario remitido por las entidades territoriales a la CGR correspondiente al reporte de los gastos de inversión para esta asignación especial se evidencia una ejecución acorde con lo establecido en la normativa vigente.

Se evidenció también que algunos entes territoriales encargados de la administración de los recursos de los Resguardos de su jurisdicción no han reportado información presupuestal, tal es el caso de Tuchín en Córdoba y Barbacoas en Nariño (no publica información desde 2015); Páez en Cauca (desde 2013); San Andrés de Sotavento en Córdoba (desde 2014); y Uribia en La Guajira (no ha publicado información del segundo semestre de 2020).

### 2.2.1.2 Gasto en pensiones

De acuerdo con el DANE, en el trimestre móvil octubre - diciembre 2020, la proporción de ocupados informales para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 49%, lo que significó un aumento de 1,4 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019 (47,6%). La población ocupada que cotiza a pensión fue 49,7% cuando en el trimestre de 2019 fue de 49,6% y la población en edad de pensión que recibió ingreso por este concepto o sustitución pensional fue del 31%.

Así, los problemas del régimen pensional continúan siendo la baja cobertura en las cotizaciones y en la tenencia de una pensión, y la inequidad tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) que redistribuye de pobres a ricos, así como entre los dos sistemas porque dos personas con aportes similares obtienen diferentes beneficios.

Para cubrir las pensiones del RPM administrado por Colpensiones, los regímenes exceptuados y otros gastos relacionados con el tema pensional, en 2020 se apropiaron \$43,9 billones cifra superior en 9 p. p., a lo apropiado en 2019 (Cuadro 2-14). Este valor representa el 4,38% del PIB, el 14,2% del PGN y el 20,7% del gasto en funcionamiento. La ejecución fue del 91,5%, donde las menores ejecuciones se presentaron en el RPM administrado por Colpensiones (78,4%) por la constitución de \$3,09 billones como reserva y en el Fonpet porque el 100% del recurso asignado se dejó como reserva presupuestal.

Igualmente, para atender la emergencia económica y social ocasionada por la COVID-19, el Gobierno propuso utilizar \$2,74 billones del Fonpet de acuerdo con los Decretos 678, 461 y 678 del 2020 como parte de las fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

Específicamente<sup>52</sup>, el Decreto 444 de 2020 contempló en su artículo 12 el préstamo a la Nación de recursos pendientes por distribuir a las entidades territoriales al cierre de 2019 junto con sus rendimientos<sup>53</sup>,

---

**52.** Aporte de la DES Gestión Pública e Instituciones Financieras.

**53.** Estos recursos comprenden recaudos con destinación para FONPET originados en el impuesto de timbre, privatizaciones y capitalizaciones.

así como operaciones de crédito público cuya fuente de pago sean los recursos girados al FONPET en las vigencias 2020, 2021 y 2022. Se estableció que los recursos recibidos fuesen reembolsados en el curso de las diez vigencias fiscales siguientes a cada fecha de desembolso.

De manera complementaria, el Decreto 678 de 2020 en su artículo 9 dispuso que para la atención de la emergencia sanitaria, social y económica las entidades territoriales con cobertura del pasivo pensional igual o superior a 80% pudiesen desahorrar los recursos en exceso sobre ese porcentaje dentro del sector o componente de propósito general, es decir el acumulado de recursos generado mediante este tipo de transferencias del SGP. Las solicitudes de recursos se acotaron a la vigencia 2020.

No obstante, la Corte Constitucional (Comunicado No. 43 de octubre de 2020) declaró inexecutable este último artículo, de modo que el MHCP optó por utilizar el canal de la normativa presupuestal anual para “revivir” esta disposición. Fue así como el artículo 126 de la Ley de Presupuesto General de la Nación 2021 ajustó el umbral de cubrimiento al 100% causado en 2020 para llevar a cabo los desahorros excepcionales.

Este conjunto de medidas se añade al traslado de \$970.000 millones de la asignación especial FONPET dentro del SGP hacia la participación en educación (artículos 110 de la Ley 2008 de 2019 y 113 del Decreto 2411 de 2019) para la vigencia 2020. Sobre el particular, el DNP reporta que la asignación para FONPET por esta vía se redujo de \$1,18 billones a \$0,21 billones en las primeras once doceavas, a las que se añadió, para completar el agregado de la vigencia, una última doceava por \$0,11 billones, para un consolidado de \$0,32 billones de aporte al Fondo por parte de las entidades territoriales<sup>54</sup>.

Por efecto del Decreto 444 se estimó la utilización de \$3 billones en créditos a la Nación, cifra que concuerda con la partida denominada “ente general por distribuir” (\$2,97 billones) dentro de los recursos recibidos por administración del Fondo<sup>55</sup>. Sin embargo, la utilización efectiva de ese monto disponible fue sólo de \$1,2 billones.

---

**54.** Fuente: documentos de distribución del SGP para la vigencia 2020, en <http://www.dnp.gov.co>.

**55.** Fuente: MHCP, Notas a los Estados Financieros de Fonpet 2020, en <http://www.minhacienda.gov.co>.



**Cuadro 2-13**Ejecución del gasto en pensiones 2020  
Billones de Pesos

Entidad	2019		2020				Reservas	Cuentas por pagar	Variación Apropriación Definitiva 2019-2020 (%)
	Aprop. definitiva	Aprop. inicial	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos			
Colpensiones (Régimen de Prima Media - RPM)	11,96	14,36	14,27	14,27	11,18	11,18	3,09	0,00	19,3%
Fopep	10,42	10,65	10,34	10,33	9,97	9,97	0,35	0,00	-0,8%
Fuerzas Armadas y Policía	7,71	7,17	7,81	7,79	7,78	7,78	0,01	0,00	1,3%
Fomag	7,23	7,61	7,61	7,61	7,61	7,61	0,00	0,00	5,2%
Fonpet	0,16	0,17	0,15	0,15	0,00	0,00	0,15	0,00	-8,9%
Otros gastos*	2,76	3,68	3,77	3,74	3,65	3,64	0,09	0,01	36,5%
<b>Total</b>	<b>40,24</b>	<b>43,63</b>	<b>43,93</b>	<b>43,88</b>	<b>40,19</b>	<b>40,19</b>	<b>3,69</b>	<b>0,01</b>	<b>9,2%</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF Nación II

\*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.

Llama la atención que continúa el aumento del gasto por la aplicación del Decreto 036 de 2015 que reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, referido al Deslizamiento Salarial<sup>56</sup>. Si bien, este 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 auto sostenible. De acuerdo con Asofondos, en 2017 requirieron \$5.700 millones, en 2018 \$27.000 millones. En 2019 se pagaron por este concepto \$78.583 millones y en 2020 \$82.786 millones, es decir desde el 2017 la asignación por este concepto se ha incrementado en 1.352%.

La población pensionada de las principales entidades tuvo un incremento de 2,8% y el monto del presupuesto del 7,2% (Cuadro 2-14).

**56.** 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.

## Cuadro 2-14

Presupuesto asignado al tema de pensiones de las principales entidades y población beneficiada 2019 - 2020

Entidad	Población beneficiada (pensionados)		Variación (%)	Presupuesto (Billones de pesos)		Variación (%)	Percápita mensual (SMLMV) 2020	Distribución 2020	
	2019	2020		2019	2020			Población	Presupuesto
Colpensiones	1.380.977	1.429.854	3,5	11,96	14,27	19,32	0,95	66,9	35,4
FOPEP	313.779	306.970	-2,2	10,42	10,34	-0,77	3,20	14,4	25,6
FOMAG**	212.323	220.568	3,9	7,23	7,61	5,23	3,40	10,3	18,9
Caja de retiro de la F.F.A.A y Caja de Sueldos de la Policía Nacional *	168.207	176.394	4,9	7,71	7,81	1,31	4,20	8,3	19,4
Fonprecon (Por Ley 100 y Ley 4)*	2.376	2.338	-1,6	0,30	0,30	-0,64	12,04	0,1	0,7
<b>Total</b>	<b>2.077.662</b>	<b>2.136.124</b>	<b>2,8</b>	<b>37,62</b>	<b>40,33</b>	<b>7,20</b>	<b>1,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Ministerio del Trabajo: Rendición de Cuentas 2019; Fomag 2018: Informe de Gestión 2019; Fonprecon: Superfinanciera; Ministerio de Defensa: ; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II.FOPEP: página web entidad.

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

\*\*Estimación para 2020.

Es clara la inequidad en la asignación pensional, mientras los afiliados a Colpensiones en promedio reciben una pensión mensual de 1 SMLMV, los pensionados del Congreso reciben una pensión mensual promedio de 12 SLMMV.

### 2.2.1.3 Gasto por nómina

El empleo público es una fuente importante del empleo formal. De acuerdo con el DANE el 4,2% de la población ocupado en 2020 fueron obreros o empleados del gobierno, en 2019 este porcentaje era del 3,7%.

En 2020 se proveyeron 1.097.055 cargos, con un incremento del 1% respecto al 2019, mientras la apropiación definitiva del costo de la nómina estatal pasó de \$54,6 billones en 2019 (54,6% PIB) a \$58,5 billones en 2020 (Cuadro 2-15) con ejecución del 96,5%. Resalta el hecho de que el mayor incremento en el costo de nómina se presentó en el sector Hacienda (41%) sin incremento en el número de cargos, así de un per cápita mensual de 11 salarios mínimos mensuales vigentes (smlmv) en 2019 pasó a 14 smlmv en 2020.

## Cuadro 2-15

Costo de la nómina estatal por sector 2020  
Billones de pesos

Sector	Aprop. definitiva 2019 Billones de pesos	Aprop. definitiva Billones de pesos	Número de cargos	Percápita mensual 2019 (smlmv)	Percápita mensual 2020 (smlmv)	Particip. cargos (%)	Variación Aprop. 2020-2019	Variación cargos 2020-2019
Congreso de la República	0,45	0,49	868	52,3	53,9	0,1	9,1	0,0
Relaciones Exteriores	0,45	0,50	2.976	15,2	15,8	0,3	10,2	0,0
Hacienda	1,57	2,21	15.077	10,5	13,9	1,4	40,7	0,0
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,18	0,19	1.427	12,9	12,9	0,1	6,3	0,4
Ciencia y Tecnología	0,01	0,01	119	10,6	11,2	0,0	13,6	0,8
Planeación	0,07	0,07	666	10,1	10,4	0,1	4,2	-5,0
Registraduría	0,44	0,30	3.758	11,7	7,6	0,3	-30,6	-0,1
Otros sectores	12,51	13,62	189.433	7,5	6,8	17,3	8,9	13,5
SGP Educación*	20,70	22,70	360.205	5,9	6,0	32,8	9,7	2,0
SGP Salud*	2,60	2,66	46.567	5,6	5,4	4,2	2,3	-0,5
Defensa y Policía	15,39	15,73	475.959	3,1	3,1	43,4	2,2	-3,8
<b>Total</b>	<b>54,37</b>	<b>58,48</b>	<b>1.097.055</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>100</b>	<b>7,6</b>	<b>1,0</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF y Mensaje presidencial págs. 26 y 27.

El mayor costo mensual per cápita de la nómina correspondió al Congreso de la República que por persona ascendió a 53,9 smlmv y el más bajo el sector Defensa y Policía con un per cápita mensual de 3,3 smlmv (Cuadro 2-16).

La planta de personal ocupa el 99,5% del costo de la nómina y el restante para personal supernumerario y planta temporal. En el caso de los funcionarios de planta el 60% de la nómina lo constituye el salario, mientras para los de planta temporal y supernumerarios es el 65%. Es de resaltar que el 19% del costo de nómina se gastó en las remuneraciones no constitutivas de factor salarial como primas especiales, bonificaciones, estímulos, incentivos, entre otros (Cuadro 2-16).

## Cuadro 2-16

Distribución de la nómina por tipo de vinculación 2020  
Porcentaje

Tipo de personal	Planta de personal permanente	Personal supernumerario y planta temporal	Total
Salario	59,84	64,17	59,87
Contribuciones inherentes a la nómina	19,41	19,96	19,41
Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	19,17	15,87	19,15
Otros gastos de personal distribución previo concepto DNP	1,53	0,00	1,52
Personal extranjero en consulados y embajadas	0,05	-	0,05
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF.

## 2.3 Gastos de inversión

### 2.3.1 Inversión en el presupuesto 2020

La Inversión en las últimas dos décadas registró un comportamiento atado a los principales hechos económicos nacionales e internacionales, destacándose su papel después de la crisis de los mercados financieros en 2007, y ahora, con la coyuntura de la crisis por la Pandemia de la COVID-19. Colombia con el aumento en la participación de la inversión en la actividad productiva, registró un mejor crecimiento económico. Ello se truncó en la vigencia 2020 como efecto del decrecimiento de la economía en -6,8%. Esta caída en la tasa de crecimiento del PIB fue resultado del cierre de buena parte de las actividades económicas en el ámbito internacional. Pero también, como se registra en las cifras presupuestales, por la caída en la ejecución de los principales proyectos financiados con los recursos del PGN.

Las cifras iniciales de la programación presupuestal registraban una tendencia creciente del rubro de inversión frente a las apropiaciones de la vigencia anterior: En la medida que se fueron ejecutando y ampliando la crisis por la Pandemia, este rubro fue el que sufrió mayores recortes (Cuadro 2-17).

## Cuadro 2-17

Ejecución de la inversión en Presupuesto General de la Nación por sectores 2020 a diciembre de 2020  
Billones de pesos

Sector	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pago	PDA	Reservas	Cuentas Por pagar	Ejecución (%)
Agricultura y Desarrollo Rural	1,12	1,07	0,86	0,85	0,06	0,21	0,00	76,3
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,38	0,36	0,25	0,25	0,02	0,10	0,00	67,6
Ciencia, Tecnología e Innovación	0,25	0,24	0,16	0,16	0,00	0,08	0,00	65,2
Comercio, Industria y Turismo	0,39	0,37	0,25	0,24	0,01	0,13	0,01	63,0
Congreso	0,08	0,08	0,07	0,06	0,00	0,02	0,00	80,1
Cultura	0,14	0,14	0,13	0,13	0,00	0,01	0,00	92,0
Defensa y Policía	1,39	1,38	1,04	1,02	0,01	0,34	0,01	74,6
Deporte y Recreación	0,42	0,40	0,20	0,20	0,02	0,20	0,00	48,3
Educación	3,99	3,99	3,96	3,96	0,01	0,03	0,00	99,0
Empleo Público	0,26	0,19	0,17	0,16	0,07	0,02	0,01	64,7
Fiscalía	0,17	0,17	0,12	0,11	0,00	0,05	0,01	68,7
Hacienda	1,93	1,03	0,59	0,58	0,90	0,44	0,00	30,4
Inclusión Social y Reconciliación	10,58	10,47	10,11	10,07	0,11	0,37	0,04	95,5
Información Estadística	0,21	0,20	0,17	0,17	0,02	0,02	0,00	82,5
Inteligencia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	-	96,8
Interior	0,22	0,20	0,18	0,18	0,01	0,02	0,00	84,2
Justicia y del Derecho	0,44	0,40	0,12	0,12	0,04	0,28	0,00	27,0
Minas y Energía	3,16	3,11	2,74	2,73	0,05	0,36	0,01	86,8
Organismos de Control	0,22	0,20	0,14	0,14	0,02	0,06	0,00	64,1
Planeación	0,21	0,21	0,14	0,14	0,01	0,07	0,00	64,5
Presidencia de la República	0,73	0,70	0,11	0,11	0,03	0,59	0,00	14,5
Rama Judicial	0,28	0,26	0,13	0,12	0,01	0,13	0,02	48,0
Registraduría	0,15	0,15	0,11	0,11	0,00	0,04	0,00	73,4
Relaciones Exteriores	0,05	0,04	0,04	0,04	0,00	0,00	0,00	88,6
Salud y Protección Social	0,71	0,68	0,65	0,64	0,03	0,03	0,01	91,8
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	0,18	0,17	0,14	0,14	0,01	0,03	0,00	79,6
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1,27	1,26	1,19	0,94	0,00	0,07	0,26	94,2
Trabajo	5,81	5,64	5,08	5,07	0,17	0,56	0,00	87,4
Transporte	7,02	6,91	5,49	5,26	0,11	1,41	0,23	78,3
Vivienda, Ciudad y Territorio	2,00	1,98	0,99	0,99	0,01	1,00	0,00	49,4
<b>Total general</b>	<b>43,76</b>	<b>42,01</b>	<b>35,33</b>	<b>34,69</b>	<b>1,75</b>	<b>6,68</b>	<b>0,64</b>	<b>80,7</b>

Fuente: SIIF- Nación.

La apropiación inicial para inversión alcanzaba los \$47,95 billones, posteriormente tuvo una reducción neta de \$4,18 billones (adiciones por \$4,14 billones y reducciones por \$8,33 billones), para una apropiación definitiva de \$43,76 billones en la vigencia 2020. De ese monto se registraron pérdidas de apropiación (PDA) por \$1,75 billones.

Del monto apropiado se comprometieron \$42,01 billones y se obligaron \$35,33 billones, con una ejecución del 80,7% en el agregado. Tuvieron una baja ejecución sectores como Justicia y del Derecho (27,0%), Deporte y Recreación (48%); mientras que los sectores de Educación e Inclusión social registraron ejecuciones altas del 99% y 95,5% respectivamente. Finalmente, los pagos por inversión alcanzaron los \$34,69 billones y se constituyó un rezago al final de la vigencia por \$7,32 billones compuesto por las reservas presupuestales en un monto de \$6,68 billones y las cuentas por pagar por \$0,64 billones. (Cuadro 2-17).

### 2.3.2 Ajuste en la inversión

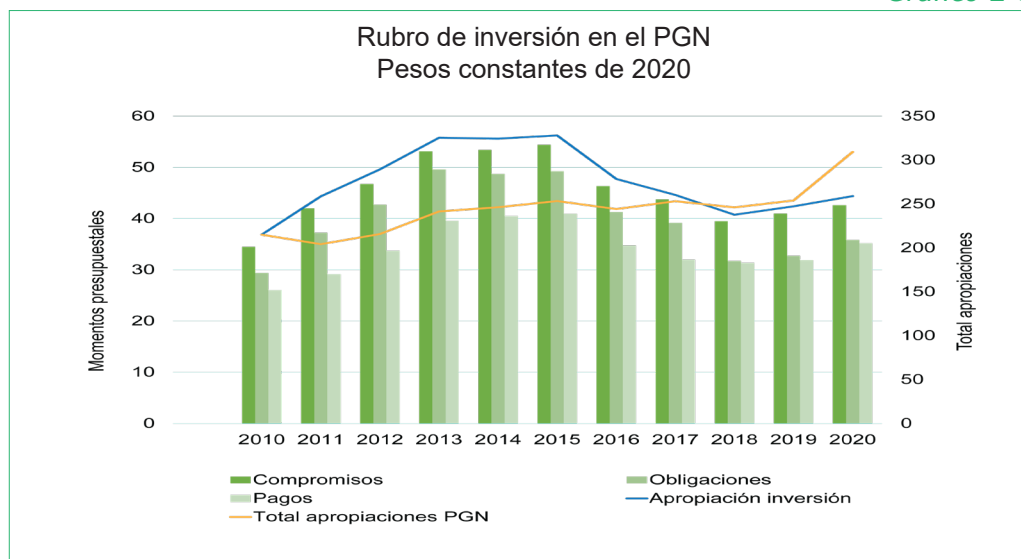
Recientemente, la economía colombiana enfrentó fuertes choques externos que se tradujeron en desaceleración de la actividad productiva, y la reducción de las perspectivas de crecimiento. Pese a ello, en los últimos años la inversión en el presupuesto se viene ajustando para cumplir con las metas fiscales, recortando programas importantes para ello. Lo anterior, en contravía de la promoción de la inversión pública como instrumento fundamental para estimular el crecimiento.

En este aparte se continúa con el análisis de la presentación de la inversión efectuada en el informe de la Cuenta del Presupuesto para la vigencia 2019, en donde se señalaron las dificultades relacionadas con la ejecución de los recursos destinados a la inversión aprobados por el Congreso, pero que en el transcurso de su ejecución se ven recortados o aplazados.

#### 2.3.2.1 Participación histórica de la inversión en el PGN

El rubro de inversión en los picos señalados por la caída y aumento del monto presupuestal estuvieron ligados a los choques externos sufridos en los momentos de crisis económicas como 2007 (Crisis de las Hipotecas), 2014 y 2015 (Crisis de los precios del petróleo) y ahora 2020 (Crisis como resultado de la Pandemia de la COVID-19) (Gráfico 2-3).

Gráfico 2-3



**Fuente:** CGR, sobre cifras de Ministerio de Hacienda

Hasta 2015 la inversión en el presupuesto registró un aumento significativo tendiente a aumentar el gasto público (en esta época no se tenía la regla fiscal), situación que le sirvió al país para registrar un crecimiento económico pequeño pero positivo a diferencia de los demás países latinoamericanos. En los años posteriores en vez de fomentar la inversión, el gobierno utilizó esta variable como partida de ajuste para el cumplimiento de la regla fiscal. Dicha tendencia se mantuvo en la ejecución del presupuesto de 2019 y en la programación y aprobación del presupuesto de la vigencia 2020 (Gráfico 2-3).

Una segunda tendencia que registra la inversión es que la apropiación total del PGN aprobadas por el Congreso, en pesos constantes de 2020, han sido creciente a lo largo del período señalado; mientras que las apropiaciones para inversión registraron un crecimiento hasta 2015, para luego caer en los años siguientes con una leve recuperación entre 2019 y 2020 (Gráfico 2-3)<sup>57</sup>.

**57.** El mismo ejercicio sobre las cifras de funcionamiento muestran una tendencia creciente y constante a lo largo del período, mostrando la inflexibilidad de este rubro.

### *2.3.2.2 Inversión por programas en el presupuesto*

Efectuando el ejercicio de reclasificación de la inversión pública en el PGN se obtienen los siguientes tres componentes por tipo de programas o proyectos:

- 1) Formación de capital humano en todos sus componentes socioambientales, relacionados con los recursos ligados al fomento del bienestar de la población o que, de alguna manera, soportan los subsidios para ese propósito, como los recursos de familias en acción, a la energía, a los combustibles entre otros, pero que son clasificados como inversión en el PGN;
- 2) Infraestructura o su fomento, que comprende lo relacionado con los recursos destinados a los proyectos de inversión para la creación de infraestructura de transportes, vial, energía, tecnologías de la información, obras civiles y la compra de bienes o servicios para la producción; e
- 3) Inversiones que sirven de apoyo a las entidades estatales para cumplir con sus funciones en general el desempeño del Estado, que también son registradas como inversión.

Bajo los criterios antes señalados, el Cuadro 2-18 muestra la agrupación del presupuesto de inversión por programas para la vigencia 2020. Con ello se evidencia que el 54,7% del presupuesto de inversión se destina a Distribuir recursos y subsidios y asuntos como la formación y educación; este grupo apropió recursos por \$18,86 billones, ejecutándose en promedio en un 92,7%; se registraron montos pequeños en pérdidas de apropiación (PDA) por \$0,86 billones y reservas por \$1,17 billones. El segundo grupo tiene que ver con la Construcción en general y desarrollo de proyectos y obras civiles. Este participa con el 26,3% y manejó apropiaciones por \$15,36 billones, con una ejecución promedio de 69,2%. En este grupo tanto las pérdidas de apropiación como las reservas aumentaron a \$1,17 billones y \$2,37 billones respectivamente. En el tercer grupo, están los programas de apoyo en general, que apropiaron recursos por \$13,74 billones, con una ejecución del 73,4%; registraron PDA por \$0,36 billones y reservas por \$3,15 billones.



## Cuadro 2-18

presupuesto de inversión agrupado por tipo de programas 2020  
Billones de pesos

Programa	Apropiaciones					Ejecución					Ejecución (%)	
	Inicial	Adicionada	Reducida	Vigente	Bloqueada	Compromiso	Obligación	Pagos	PDA	Reservas		Cuentas por pagar
Distribución de recursos y subsidios	16,64	0,65	0,41	16,88	0,01	16,68	15,59	15,58	0,20	1,08	0,01	92,4
Formación y Educación	2,22	0,11	0,13	2,20	-	2,18	2,09	2,08	0,02	0,08	0,01	95,2
Sub total	18,86	0,76	0,54	19,07	0,01	18,85	17,68	17,66	0,22	1,17	0,02	92,7
Construcción y Mantenimiento	8,02	0,28	3,65	4,65	0,58	3,83	2,72	2,62	0,82	1,11	0,11	58,5
Implementación	4,08	1,00	0,76	4,32	0,00	4,10	3,32	3,16	0,22	0,78	0,16	76,9
Desarrollo	1,54	0,02	0,56	1,00	0,00	0,97	0,79	0,70	0,03	0,17	0,10	79,7
Conservación y mantenimiento	0,45	0,02	0,06	0,42	0,00	0,41	0,33	0,32	0,01	0,08	0,01	80,0
Formulación y Actualización	1,27	0,15	0,30	1,12	-	1,02	0,79	0,78	0,09	0,24	0,01	70,6
Sub total	15,36	1,47	5,33	11,49	0,58	10,33	7,96	7,57	1,17	2,37	0,38	69,2
Fortalecimiento	6,80	0,80	1,07	6,52	0,00	6,29	4,83	4,73	0,23	1,46	0,11	74,1
Otros programas	0,44	0,00	0,07	0,37	-	0,37	0,26	0,26	0,00	0,11	0,00	69,4
Apoyo	1,55	0,60	0,56	1,59	0,00	1,55	0,67	0,66	0,03	0,89	0,00	41,9
Mejoramiento	4,94	0,51	0,74	4,71	0,00	4,62	3,93	3,80	0,09	0,69	0,13	83,4
Sub total	13,74	1,91	2,45	13,20	0,00	12,84	9,69	9,45	0,36	3,15	0,23	73,4
<b>Total general</b>	<b>47,95</b>	<b>4,14</b>	<b>8,33</b>	<b>43,76</b>	<b>0,58</b>	<b>42,01</b>	<b>35,33</b>	<b>34,69</b>	<b>1,75</b>	<b>6,68</b>	<b>0,64</b>	<b>80,7</b>

**Fuente:** Cálculos y Clasificación CGR, Delegada para Economía y Finanzas, sobre cifras del SIIF, Nación.

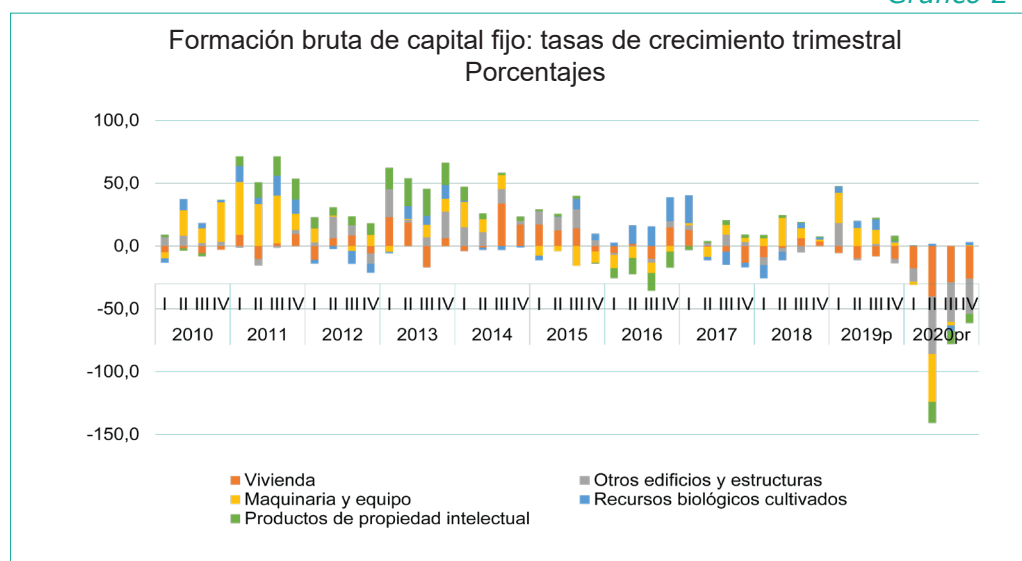
Por último, es importante señalar el monto de las reservas presupuestales del rubro de inversión al alcanzar los \$6,68 billones, situación similar a lo registrado en las vigencias 2018 y 2019. A ello se sumó el monto de PDA que llegó a \$1,75 billones.

### 2.3.2.3 Inversión pública y crecimiento: la formación bruta de capital fijo

Los resultados de las cuentas nacionales en la vigencia 2020 muestran el peso tan importante de la inversión pública como instrumento de política que fortalece el crecimiento económico en las épocas de crisis para la reactivación de la economía y la generación de externalidades positivas.

La fuerte caída en la mayoría de los indicadores macroeconómicos se evidenció en los sectores que inciden directamente sobre la Formación Bruta de Capital Fijo (Gráfico 2-4). La drástica caída en la construcción de vivienda con tasas de decrecimiento promedio del 28,2% en 2020, Edificios y Estructuras con tasas de decrecimiento del 29,0%, maquinaria y equipo, y productos de propiedad intelectual con tasas de decrecimiento del 10%, muestran lo fuerte de la crisis, en especial en el segundo trimestre del año.

Gráfico 2-4



Fuente: CGR, sobre información del DANE.

La parálisis de la economía fue el determinante que llevó a que esos sectores, que fomentaron el crecimiento en años anteriores, profundizaran la crisis y aumentaran drásticamente los niveles de desempleo en Colombia.

La Formación Bruta de Capital Fijo<sup>58</sup> (FBKF) como un indicador de la inversión pública señala, en general, la importancia del gasto presupuestal del sector gobierno como dinamizador del crecimiento económico a través del desarrollo de proyectos de inversiones estatales como: las APP, las obras públicas como construcción de carreteras o las inversiones necesarias para la infraestructura del país.

En este sentido, es importante señalar que en 2020 la orientación del gasto se dio hacia el gasto social mediante subsidios y pagos directos a las familias, como contención a la crisis social generada por la Pandemia. Esto se desarrollará en el capítulo 3 del presente informe.

La FBKF fue fundamental en momentos que la economía colombiana debió recurrir a ejecutar una mayor inversión pública (Gráfico 2-4). Es el caso de la crisis financiera de 2008, que llevó a que el gobierno promoviera mayores montos de inversión pública y que se reflejó en el mayor crecimiento del ítem “otros edificios y estructuras” como de la inversión en vivienda. Para este año se muestra una caída en maquinaria y equipo. Situación similar ocurrió en 2013 donde se presentaron las mayores variaciones en los cuatro trimestres.

Posteriormente, las tasas de crecimiento de la FBKF cayeron manteniéndose en niveles medios y con fuertes caídas en 2015 y 2016 como respuesta a la crisis fiscal de esos años (Gráfico 2-4). De tal forma que los diferentes sectores registraron crecimientos negativos en especial para los temas de construcción de edificaciones y estructuras.

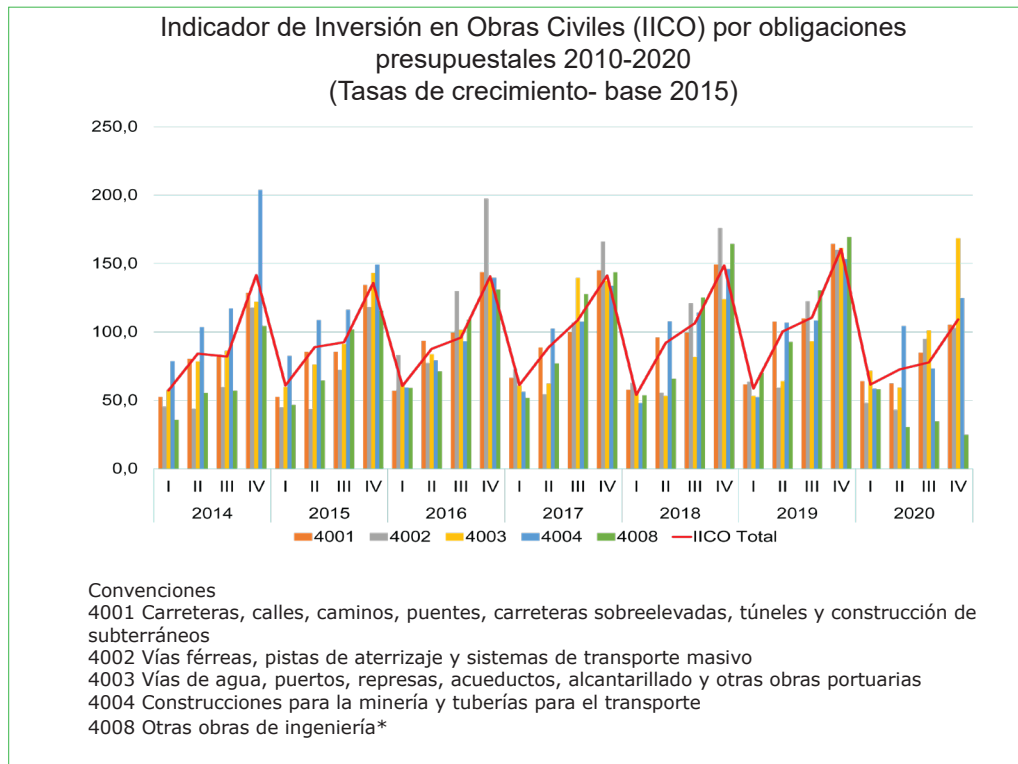
El Indicador de la Inversión en Obras civiles (IICO) calculado por el DANE es otro índice relacionado con la FBKF, que determina la evolución trimestral de la inversión en obras civiles, a través del comportamiento de los pagos de las entidades a los contratistas<sup>59</sup>; este lo construye el Dane tanto del momento presupuestal de obligaciones como en pagos. Para este caso, el Gráfico 2-5, es la representación del indicador por obligaciones.

---

**58.** El DANE define la FBKF como: “se asocia a la inversión en bienes y servicios de la economía; incluye la formación bruta de capital fijo, la variación de existencias y la adquisición menos disposición de objetos valiosos”. DANE Cuentas Nacionales, Glosario.

**59.** “La construcción de obras de ingeniería civil es una actividad económica que incide en el crecimiento y desarrollo de un país. La medición y el análisis de su comportamiento son instrumentos claves en el diseño de políticas macroeconómicas y en la elaboración de planes y programas gubernamentales. Por ende, las estadísticas derivadas de la inversión en el sector resultan indispensables para la correcta toma de decisiones de las autoridades públicas y del público en general”. Dane, Boletín Técnico Cuarto trimestre- Indicador de Inversión en Obras Civiles – IIOC, abril de 2021.

Gráfico 2-5



Fuente: DANE.

El indicador para 2020 (Gráfico 2-5), registra que el grupo Vías de agua, puertos, represas, acueductos, alcantarillado y otras obras portuarias (línea amarilla), lideró la ejecución por obligaciones de las obras civiles, mostrando un mejor indicador que el resto de los grupos, en especial Otras obras de ingeniería (línea verde) que cayó abruptamente en la vigencia. Construcciones para la minería y tuberías para el transporte (línea azul) aunque cayó frente a los registros anteriores tuvo un leve crecimiento en su ejecución a lo largo del año.

Cabe señalar que el grupo de Carreteras, calles, caminos, puentes, carreteras sobreelevadas, túneles y construcción de subterráneos (línea naranja), como típico sector de la obra pública, aunque mantuvo un crecimiento constante a lo largo de la década, para la vigencia 2020, como la mayoría de los sectores sufrió un descenso importante consistente con los resultados de las apropiaciones aprobadas para esos años, registradas en la ejecución presupuestal.

Así el informe del Dane señala que durante la vigencia 2020, la variación anual negativa 25,4% en las obligaciones adquiridas frente al periodo 2019, se explicó por el comportamiento negativo en cuatro de los cinco grupos de obra: carreteras, calles, caminos, puentes, carreteras sobreelevadas, túneles y construcción de subterráneos presentó una reducción de 28,6% y aportó -13,0 puntos porcentuales; el grupo de otras obras de ingeniería\* disminuyó 68,0% y aportó -7,2 puntos porcentuales; el grupo construcciones para la minería, centrales generadoras eléctricas y tuberías para el transporte túneles y construcción de subterráneos generó una variación de -14,2% y contribuyó con -4,8 puntos porcentuales; y el grupo vías férreas, pistas de aterrizaje y sistemas de transporte masivo disminuyó 28,7% y aportó -1,0 puntos porcentuales. En contraste, el grupo de vías de agua, puertos, represas, acueductos, alcantarillados, y otras obras portuarias presentó un crecimiento de 7,7% y sumó 0,5 puntos porcentuales.

En el ámbito nacional, la ejecución en infraestructura vial en 2020 reportó una contracción anual de 19,3%, equivalente a un billón de pesos menos ejecutados con respecto a 2019. La caída se mantuvo a lo largo del año como resultado del pobre desempeño de los proyectos de obra pública, mientras que los proyectos APP se reactivaron rápidamente y reportaron variaciones anuales positivas a partir de agosto.

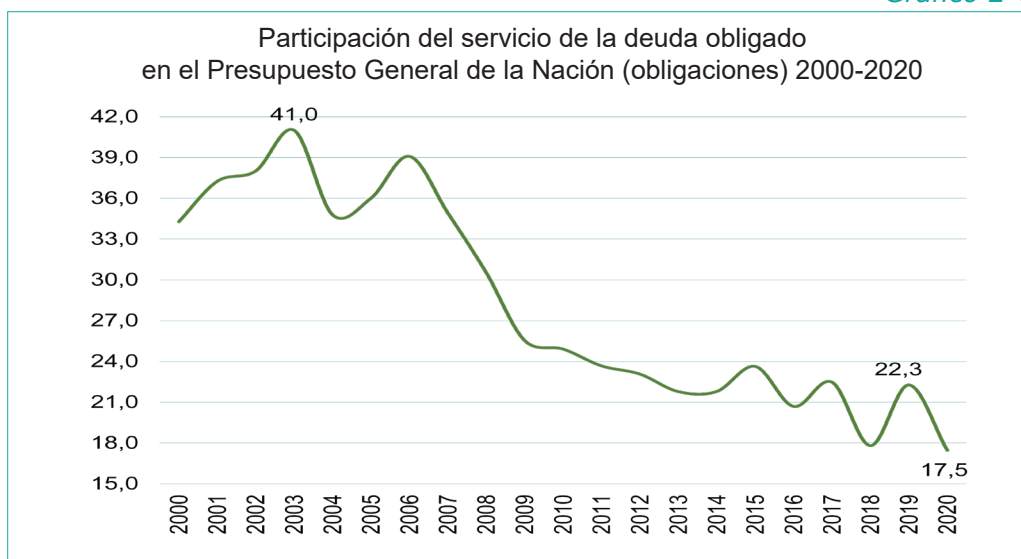
La ejecución territorial fue otro limitante en el desempeño del sector en 2020, registrando una contracción de 29% según las cifras del Dane. Esto fue el resultado de los efectos del ciclo político (primer año de gobierno) y los esfuerzos estatales para atenuar la pandemia.

Las perspectivas del comportamiento de la economía según las cifras del Dane frente al año 2021 son favorables, dependiendo de una efectiva ejecución de las obras. Los resultados del crecimiento del PIB en 2019 mostraban una tendencia de mejoramiento y reactivación de muchas de las obras civiles que se habían estancado por las demandas y hechos de corrupción. Los resultados de los indicadores de formación bruta de capital y de Inversión en Obras Civiles registraban la importancia de focalizar la inversión pública hacia estos sectores que son generadores de externalidades positivas y coadyuvan al crecimiento económico y al empleo. Esta tendencia se cortó con la crisis generada por la pandemia de la COVID-19.

## 2.4 Servicio de la deuda

Los gastos por servicio de la deuda perdieron participación en el PGN, medido por el momento de obligación, pues representó en 2020 el 17,5% de las obligaciones totales mientras que en el primer quinquenio del siglo esta participación se mantuvo por encima del 30,0% (Gráfico 2-6). La estrategia del Gobierno Nacional de colocar deuda a más largo plazo<sup>60</sup>, las tasas más favorables obtenidas en las operaciones de crédito público desde que se recuperó el grado de inversión en 2011, el uso rutinario de operaciones de canje de TES B y de recompras de títulos externos (que no tienen impacto presupuestal) y en años recientes el cuestionable uso permitido las leyes del presupuesto de las reservas presupuestales constituidas en la vigencia anterior para pagar gastos de la vigencia actual (como sucedió en 2019) son los factores que explican esta disminución.

Gráfico 2-6



**Fuente:** cálculos Contraloría General de la República a partir de la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El proyecto de PGN para 2020 presentado por el gobierno nacional incluía gastos por concepto de servicio de la deuda por \$59,30 billones. En el trámite del proyecto, el Congreso de la República logró que

**60.** Mientras en diciembre de 2001 la vida media de la deuda del gobierno nacional era de 5,33 años al cierre de 2020 este indicador llegaba a 8,91 años (Fuente: Ministerio de Hacienda).

este gasto se redujera en \$5,68 billones (por un reajuste en el pago estimado de amortizaciones) sin alterar el monto total del PGN. Con ello se logró la aprobación de \$53,61 billones destinados a atender este rubro presupuestal (el 19,7% de la apropiación total inicial y el 17,3% de la apropiación definitiva), el cual se distribuía entre \$28,36 billones destinados al pago de amortizaciones, \$30,17 billones para el pago de intereses y comisiones y \$773.000 millones para realizar aportes al Fondo de Contingencias.

A lo largo de la vigencia se mantuvo el monto total de la apropiación, pero se hizo una redistribución entre servicio de la deuda externa y servicio de la deuda interna, incrementando la primera en \$708.500 millones con el fin de poder atender los mayores giros producto de la mayor depreciación promedio del peso colombiano<sup>61</sup>. De acuerdo con la información del SIIF al cierre de la vigencia por este concepto se comprometieron \$53,23 billones, de los cuales se obligaron \$45,28 billones (4,5% del PIB y como se mencionó el 17,5% de las obligaciones totales del PGN), los cuales se pagaron en su totalidad. Cabe resaltar que el 97,8% de los pagos por servicio de la deuda se atendieron con recursos de la Nación y el 2,2% con recursos propios de los establecimientos públicos (Cuadro 2-19).

*Cuadro 2-19*

Ejecución del servicio de la deuda 2020  
Billones de pesos

Concepto	Apropiación Inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>14,28</b>	<b>14,99</b>	<b>14,85</b>	<b>14,85</b>	<b>14,85</b>
Amortizaciones	5,64	6,49	6,39	6,39	6,39
Intereses, comisiones y otros gastos	8,64	8,50	8,46	8,46	8,46
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>39,33</b>	<b>38,62</b>	<b>38,38</b>	<b>30,43</b>	<b>30,43</b>
Amortizaciones	17,03	16,31	16,09	8,62	8,62
Intereses, comisiones y otros gastos	21,53	21,54	21,52	21,04	21,04
Fondo de contingencias	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77
<b>Total servicio de la deuda</b>	<b>53,61</b>	<b>53,61</b>	<b>53,23</b>	<b>45,28</b>	<b>45,28</b>

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

**61.** Como se mencionó en el Capítulo I, el PGN se preparó con una tasa de cambio promedio para 2020 de \$3.129,0 y el valor observado fue de \$3.691,3.

Los pagos se distribuyeron entre el servicio de la deuda interna con el 67,2% y el servicio de la deuda externa con el 32,8%. Por amortizaciones se pagaron \$15,01 billones, de los cuales correspondieron al servicio de la deuda externa \$6,39 billones y al servicio de la deuda interna \$8,62 billones. En cuanto a los pagos por intereses y comisiones estos alcanzaron \$29,50 billones de los cuales para atender la deuda interna se pagaron \$21,04 billones y para el servicio de la deuda externa \$8,46 billones. Los restantes correspondieron a los aportes al Fondo de Contingencias por \$773.000 millones.

Entre los distintos indicadores de ejecución del servicio de la deuda en la vigencia 2020, se pueden destacar los siguientes (Cuadro 2-20):

*Cuadro 2-20*

Indicadores de ejecución del servicio de la deuda 2020  
Porcentajes

Concepto	Porcentajes de ejecución				
	Compromisos/ Apropiaciones	Obligaciones/ Apropiaciones	Pago/ Apropiaciones	Obligaciones/ Compromisos	Pago/ Obligaciones
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>99,0</b>	<b>99,0</b>	<b>99,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Amortizaciones	98,4	98,4	98,4	100,0	100,0
Intereses, comisiones y otros gastos	99,5	99,5	99,5	100,0	100,0
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>99,4</b>	<b>78,8</b>	<b>78,8</b>	<b>79,3</b>	<b>100,0</b>
Amortizaciones	98,6	52,9	52,9	53,6	100,0
Intereses, comisiones y otros gastos	99,9	97,7	97,7	97,7	100,0
Fondo de contingencias	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Total Servicio de la Deuda</b>	<b>99,3</b>	<b>84,5</b>	<b>84,5</b>	<b>85,1</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Contraloría General de la República a partir de la información del SIIF II.

- Se comprometió el 99,3% de las apropiaciones aprobadas por este rubro, pero solamente se obligó y pagó el 84,5% de las mismas. Esto se origina principalmente en que solo se obligó y pagó el 52,9% del monto máximo aprobado las amortizaciones de deuda interna.
- Consecuentemente solo se obligó el 85,1% de los compromisos registrados, de nuevo por la baja ejecución de las amortizaciones de deuda interna (53,6%). Esto permitió crear una reserva presupuestal por servicio de la deuda del orden de \$7,95 billones que el gobierno nacional podrá utilizar para atender gastos por servicio de la deuda de la vigencia 2021 (artículo 25 de la Ley 2063 de 2020).



- Se pagó el cien por ciento de las obligaciones adquiridas.

De la ejecución del servicio de la deuda se destaca la baja ejecución de los pagos de amortizaciones de la deuda interna. Esto obedece a la amplia utilización de operaciones de manejo hecha por el Ministerio de Hacienda en las vigencias 2019 y 2020. Ante las presiones que las tesorerías nacionales enfrentaban por la emergencia (caída de los ingresos e incremento de los gastos) el FMI recomendó la utilización de las operaciones de manejo para aliviar las presiones sobre la caja:

*"Cuando sea posible, los países podrían atender los próximos vencimientos de capital recurriendo a operaciones de gestión de pasivos, tales como las recompras o canjes de deuda. Estas operaciones pueden enfocarse en los títulos públicos con vencimiento a corto plazo que cotizan tanto en el mercado nacional como en el mercado internacional. Los canjes de deuda son más convenientes que las recompras pues evitan crear nuevas necesidades de fondos. En la medida en que los inversionistas del mercado estén dispuestos a participar en un canje, los títulos públicos próximos a vencer pueden reemplazarse por instrumentos de mayor madurez"*<sup>62</sup>

El uso de este tipo de operaciones de manejo se han vuelto acciones rutinarias que afectan el proceso presupuestal. A manera de ejemplo, en 2020 se vencían en julio un TES B denominado en pesos y el gobierno realizó una serie de operaciones que le permitieron disminuir los pagos a realizar (Cuadro 2-21). En julio de 2019 cuando se presentó el proyecto del PGN 2020 el saldo vigente de estos bonos llegaba a \$14,61 billones.

Una operación de redención anticipada de títulos por cuatro billones de pesos en septiembre de 2019 redujo este monto a \$10,61 billones. Esta operación permitió sustentar la reducción en la apropiación aprobada por servicio de la deuda a la que se refirió anteriormente. Entre diciembre de 2019 y mayo de 2020 se hicieron operaciones de redención anticipada y operaciones de canje de títulos por \$6,62 billones de forma que el saldo que se pagó y efectivamente se registró en el PGN fue de \$3,99 billones<sup>63</sup>.

---

**62.**Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020), Gestión de la deuda pública en respuesta a la pandemia. Pág. 3

**63.**Las operaciones de manejo involucraron otras referencias de TES B que no afectaron los registros presupuestales por amortización de deuda interna de la vigencia 2020, pero si impactan los pagos intereses, disminuyéndolos. Adicionalmente, la menor inflación observada baja los pagos por intereses de TES B denominados en UVR.

## Cuadro 2-21

Operaciones de manejo con el TES B con vencimiento en julio de 2020  
Billones de pesos

Descripción	Saldo vigente	Operación
Saldo a pagar julio 2019	14,61	
Prepago 23 de septiembre 2019		-4,00
Saldo a pagar octubre 2019	10,61	
Prepago 16 de diciembre 2019		-3,58
Prepago 30 de diciembre 2019		-0,23
Canje 23 de abril 2020		-1,49
Canje 14 de mayo 2020		-1,32
Saldo a pagar julio 2020	3,99	

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

Cabe resaltar que entre las amortizaciones de deuda interna se registraron \$3,34 billones por cancelación de otras cuentas por pagar, De estos, \$3,11 billones correspondieron al pago de pasivos reconocidos por el gobierno<sup>64</sup>, de los cuales \$1.60 billones corresponden a pasivos de seguridad social en salud contributivo, \$95.127,09 millones para el pago de sentencias y conciliaciones, \$861.591,48 millones para subsidios de energía eléctrica y \$548.359,88 millones para subsidios de gas combustible.

Finalmente es importante señalar un hecho relevante en la ejecución del servicio de la deuda pública en 2020, puesto que el gobierno nacional debió acudir a las emisiones de bonos globales en dólares para el pago del servicio de la deuda interna (TES B) en pesos. Si se hace un análisis de los datos generados por el SIIF del rubor del servicio de la deuda de la Nación por fuentes y usos, se puede evidenciar con qué recursos correspondientes al ingreso fueron pagados los rubros presupuestales a pesar de la unidad de caja.

En el Cuadro 2-22 registran los momentos presupuestales tanto del servicio de la deuda externa e interna de la Nación. Para este caso se detalla la operación del servicio de la deuda interna que se analiza. En total con el recurso del crédito externo (13) se adicionaron \$13,55

<sup>64</sup>.Fuente: Comunicación Ministerio de Hacienda a la CGR No 21052/2021/OFI y 24958/2021/OFI.

billones y se redujeron \$3,7 billones para una apropiación vigente de \$9,85 billones, de los cuales se comprometieron \$9,75 billones y se obligaron \$3,36 billones, quedando \$6,39 billones como reservas presupuestales.

En el detalle se muestra que para cubrir parte del pago de los intereses se adicionaron \$3,8 billones de los cuales se ejecutaron \$3,36 billones, quedando como reservas \$444.540 millones. Para el pago del principal (amortizaciones) se adicionaron \$5,95 billones del recurso 13 de los cuales se comprometieron en su totalidad, pero no se obligaron quedando como reserva.

Ese manejo presupuestal muestra que se utilizaron \$3,36 billones para el pago de intereses del servicio de la deuda interna, esto es el pago de TES B. Ello significó que se utilizó el equivalente de la emisión de bonos globales por USD \$1.000 millones para ejecutar dicha operación (Cuadro 2-22). Pero adicionalmente por efecto del artículo 26 de la Ley 2008 de 2019 que permiten el pago del servicio de la deuda de la vigencia siguiente con recursos de la reserva del período anterior quedaron disponibles para ello \$7,96 billones.

Cuadro 2-22

Servicio de la deuda nacional por fuente de financiación  
Miles de millones de pesos

Rubro	Apropiación				CDP	Compromiso	Obligación	Pagos	PDA	Reservas
	Inicial	Adicionada	Reducida	Vigente						
<b>Externa</b>	14.285	3.715	3.006	14.993	14.916	14.850	14.848	14.848	143	2
<b>Interna</b>	38.422	17.411	18.120	37.714	37.714	37.520	29.564	29.564	194	7.956
<b>Títulos de deuda</b>	21.360	3.800	3.800	21.360	21.360	21.358	20.913	20.913	2	445
11	21.360	-	3.800	17.560	17.560	17.558	17.558	17.558	2	-
13	-	3.800	-	3.800	3.800	3.800	3.355	3.355	0	445
Principal	16.895	13.589	14.308	16.177	16.177	15.960	8.495	8.495	217	7.465
Otras cuentas por pagar	6.996	5.300	8.772	3.524	3.524	3.340	3.340	3.340	184	-
11	6.996	1.500	5.072	3.424	3.424	3.340	3.340	3.340	84	-
13	-	3.800	3.700	100	100	-	-	-	100	-
<b>Títulos de deuda</b>	9.671	7.389	5.336	11.725	11.725	11.725	4.265	4.265	0	7.460
11	9.671	1.441	5.336	5.777	5.777	5.777	4.265	4.265	0	1.512
13	-	5.948	-	5.948	5.948	5.948	-	-	-	5.948
<b>Servicio de la deuda</b>	52.707	21.126	21.126	52.707	52.630	52.370	44.412	44.412	337	7.958
Total Recurso 13	-	13.548	3.700	9.848	9.848	9.748	3.355	3.355	100	6.393

**Fuente:** 11: Recursos del crédito interno; 13: Recursos del crédito externos.

**Fuente:** CGR, con información de SIIF- Nación.

**Nota:** No incluye los estapublicos

Este manejo en las últimas décadas no se había dado y, aun cuando legalmente no existe limitación alguna, económicamente tiene implicaciones sobre la sostenibilidad de la deuda pues se está cambiando deuda en pesos por deuda en dólares, con el consecuente costo fiscal que ello implica no solo por la tasa de interés sino por el efecto cambiario. Adicionalmente se viola la regla de oro de que la deuda externa debe ser para la inversión pública.

## 2.5 Ejecución rezago constituido

El rezago constituido al cierre de la vigencia 2019 fue \$17,03 billones, de los cuales \$15,83 billones (92,96%) correspondieron a reservas presupuestales y \$1,20 billones (7,04%) a cuentas por pagar, alcanzando en 2020 una ejecución del 96,60% (Cuadro 2-23)

*Cuadro 2-23*

### Ejecución rezago constituido 2019 Billones de pesos

Rubro	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago 2019			
			Total	Participación (%)	Pagos	Ejecución (%)
Funcionamiento	7,66	0,37	8,02	47,1	7,88	98,2
Servicio deuda	0,04	-	0,04	0,3	0,04	90,1
Inversión	8,13	0,83	8,96	52,6	8,54	95,2
<b>Total general</b>	<b>15,83</b>	<b>1,20</b>	<b>17,03</b>	<b>100,0</b>	<b>16,46</b>	<b>96,6</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SIIF Nación) – Cálculos CGR.

### 2.5.1 Ejecución reservas 2019

Las reservas constituidas en 2019 se ejecutaron en un 96,40%, siendo las de funcionamiento las de más alta ejecución con un 98,17% frente a las constituidas para el servicio a la deuda con un 90,12% (Cuadro 2-24).

*Cuadro 2-24*Ejecución reservas constituidas 2019  
Billones de pesos

Gasto	Reserva constituida	Participación %	Compromisos	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	7,66	48,37	7,55	7,52	7,52	98,17
Deuda	0,04	0,27	0,04	0,04	0,04	90,12
Inversión	8,13	51,35	7,92	7,70	7,70	94,76
<b>Total</b>	<b>15,83</b>	<b>100,00</b>	<b>15,52</b>	<b>15,26</b>	<b>15,26</b>	<b>96,40</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SIIF Nación) – Cálculos CGR.

Como resultado de la prueba de auditoría realizada a 141 de las unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación se logró determinar que la reserva presupuestal para 2019 se encontraba en situación de sobreestimación por un monto de \$3,66 billones, por cuenta de lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 2008 de 2019.

### 2.5.2 Ejecución cuentas por pagar 2019

Las cuentas por pagar constituidas en 2019 presentaron en 2020 una ejecución del 99,82%, reportando un logro en funcionamiento del 99,43%, mientras que en las cuentas por pagar correspondientes a inversión la ejecución fue del 100% (Cuadro 2-25).

*Cuadro 2-25*Ejecución cuentas por pagar constituidas 2019  
Billones de pesos

Rubro	Cuentas por pagar	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	0,37	0,37	0,36	99,43%
Inversión	0,83	0,83	0,83	100,00%
<b>Total</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>	<b>99,82%</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SIIF Nación) – Cálculos CGR.

En concordancia con lo planteado en el anterior numeral, las cuentas por pagar se encontraban subestimadas, a la luz de la prueba realizada en las 141 unidades ejecutoras enunciadas, en un monto de \$3,66 billones.

### 2.5.3 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2020

Con base en los registros realizados por las entidades en el aplicativo SIIF Nación, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2020 fue \$27,26 billones, de los cuales \$26,34 billones (96,63%) corresponde a reservas presupuestales y \$0,92 billones (3,37%) a cuentas por pagar. Las reservas presupuestales se distribuyeron así: Servicio de la deuda \$7,95 billones (30,20%); Inversión \$6,68 billones (25,38%) y; Funcionamiento \$11,70 billones (44,43%) (Gráfico 2-7).

Gráfico 2-7



Fuente: CGR con SIIF.

Se evidencia un incremento de \$10,51 billones (66,39%) en el monto de las reservas presupuestales constituidas con respecto a 2019. Las variaciones más significativas se reflejan en los montos de reservas constituidas por el Servicio de la Deuda Pública Nacional que pasaron de \$0,04 billones en 2019 a \$7,95 billones en 2020, principalmente se observan en el rubro de TES Clase B con \$7,94 billones.

Entre las mayores participaciones en las reservas de funcionamiento están los ministerios del Trabajo y Hacienda y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con el 80,39% del total.

El Ministerio de Trabajo constituyó para 2020, reservas de funcionamiento por un monto de \$3,47 billones de los cuales \$3,09 billones (88,88%) corresponden a las constituidas para la financiación de pensiones del régimen de prima media con prestación definida administrado por Colpensiones.

En cuanto a las reservas constituidas para inversión, el mayor monto le corresponde al Instituto Nacional de Vías (Invías) con \$1,00 billón que se destinan a la adquisición de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la infraestructura vial.

Es importante recalcar que, en cumplimiento del Artículo 27 de la Ley 2063 de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público viene induciendo a las entidades del PGN a realizar los registros de la constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar sin el cumplimiento de lo normado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), de tal manera que se han desnaturalizado estos conceptos y se ha desvirtuado la ejecución presupuestal. Ello porque se introdujo en el artículo citado la siguiente regla:

*"A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2019 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 constituyan a 31 de diciembre de 2019 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 2020."*

Ahora bien, la Contraloría General de la República por medio de sus Delegadas Sectoriales en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 42 de 1993 en su artículo 40, realizó auditorías a 56 de las unidades ejecutoras del PGN, las cuales constituyeron reservas presupuestales por \$21,34 billones. Se evaluó una muestra por un monto de \$16,94 billones equivalentes al 79,4% de las reservas constituidas por las unidades ejecutoras que fueron objeto del ejercicio auditor.

En cifras generales, como resultado de la verificación realizada por parte de los equipos de auditoría respecto al cumplimiento normativo para la constitución de las reservas presupuestales, se refrendó el 96,35% de la muestra analizada (\$16,32 billones).

Entre las razones por las cuales no se refrendó el restante 3,65% (\$0,62 billones) de la reserva constituida se encuentra que los contratistas no cumplieron oportunamente con los requisitos que hacían exigible el pago de los bienes o servicios contratados, aun cuando ya habían sido entregados y estos eventos no correspondían a situaciones imprevisibles, a casos fortuitos o de fuerza mayor, más bien obedecían a fallas en la planeación, falencias en la gestión de las entidades y en la gestión de los supervisores e interventores de los contratos.

Por otro lado, los equipos de auditoría evidenciaron incumplimientos al principio de anualidad, dado que las entidades adquirieron, en algunos casos, compromisos con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2020, considerando que se pudieron haber adelantado los trámites necesarios para solicitar las respectivas vigencias futuras.

Con el fin de establecer la realidad de los hechos económicos de la contabilidad del PGN, la CGR solicitó a las unidades ejecutoras de mayor participación porcentual en el rezago constituido, certificar la realidad de los registros realizados en la constitución de las reservas y cuentas por pagar presupuestales.

Así las cosas, las 33 unidades ejecutoras que enviaron la información solicitada y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$24,48 billones (92,95% del total de las reservas constituidas), reportaron 'reservas inducidas' por valor de \$12,95 billones, atendiendo la instrucción impartida en el artículo 27 de la ley 2063 de 2020

La realidad de los hechos económicos muestra para estas unidades ejecutoras que la 'reserva real' fue de \$11,54 billones y que debieron constituirse como cuentas por pagar \$13,19 billones, puesto que se recibieron los bienes y servicios en ese monto (Cuadro 2-26).



*Cuadro 2-26*

Ejecución rezago constituido en SIIF por las entidades auditadas y lo que debió registrarse según el EOP  
Billones de pesos

Reporte SIIF Nación II		Hechos económicos		Diferencias	
Reserva	Cuenta por pagar	Reserva real	Cuenta por pagar real	Reserva real	Cuenta por pagar
24,48	0,24	11,54	13,19	-12,95	12,95

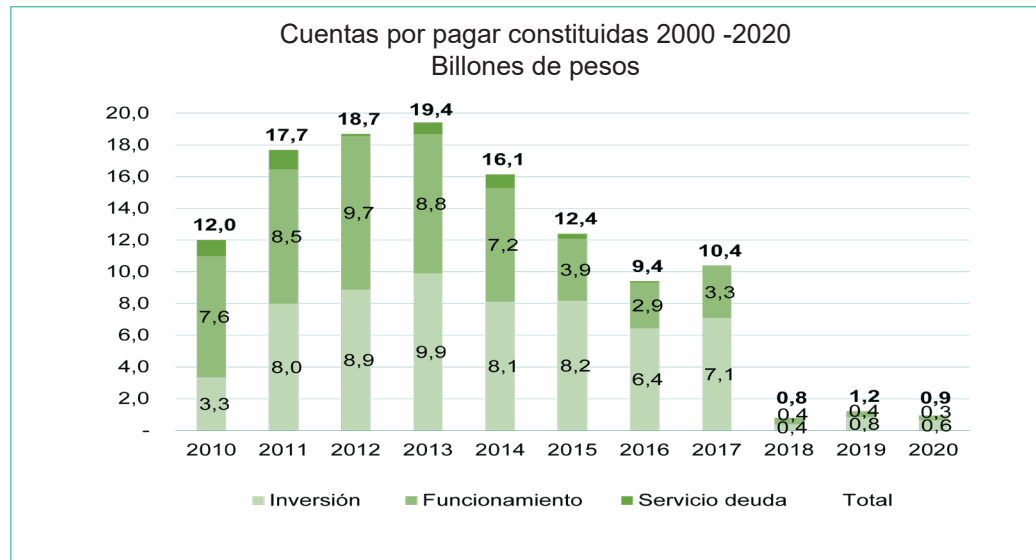
**Fuente:** CGR con SIIF.

### 2.5.4 Cuentas por pagar constituidas en 2020

Las cuentas por pagar en 2020 alcanzaron los \$0,92 billones, inferior en un 24% de los \$1,20 billones reportados en 2019 monto que, dada la situación propiciada por lo normado en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020, se encuentra subestimado.

Por la aplicación de esta norma, el monto de las cuentas por pagar constituidas para el presupuesto 2020, resultó menor que los valores históricos registrados a lo largo de las últimas décadas (Gráfico 2-8). Situación que corrobora la posición de la CGR sobre su impacto en la determinación del déficit fiscal del GNC.

*Gráfico 2-8*



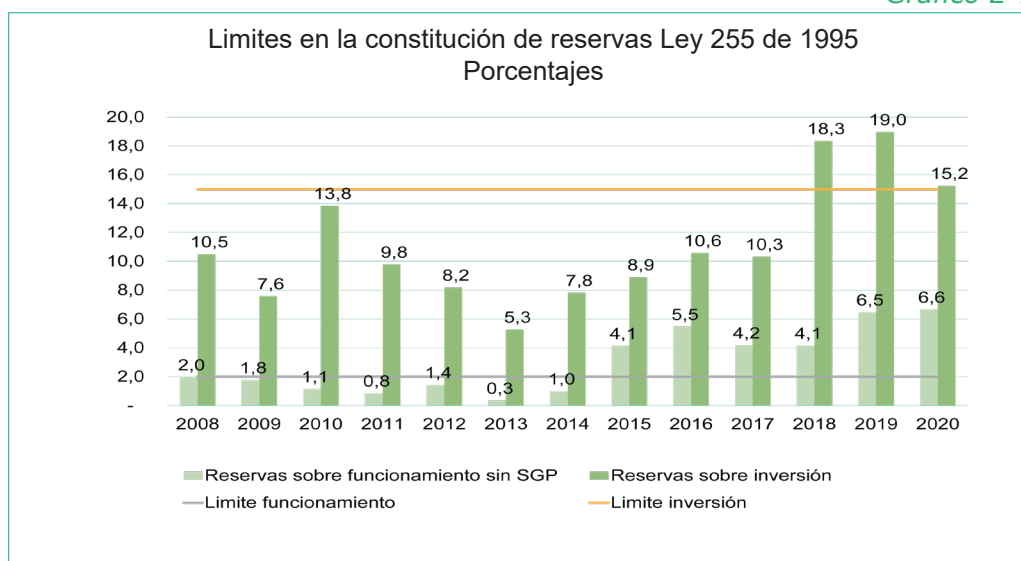
**Fuente:** MHCP, Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

### 2.5.5 Los límites de la Ley 225 de 1995 en la Constitución de Reservas en la vigencia 2020

La constitución de reservas presupuestales en la vigencia 2020 fue más complicada que en vigencias anteriores, debido a factores como: i) aumento del gasto totalmente financiado, pero de lenta ejecución; ii) retraso en la ejecución de la inversión por efecto del confinamiento y el cierre de muchos proyectos por la pandemia; iii) aumento en las transferencias por efecto del aforo de mayores recursos pero que no se pudieron ejecutar. De tal forma se incumplieron los límites establecidos en el artículo 9 la Ley 225 de 1995 (Compilada en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996) en especial para el funcionamiento. Las razones fueron evidentes toda vez que el total de reservas alcanzó un monto de \$26,34 billones.

En el caso de funcionamiento las reservas llegaron a \$11,70 billones con apropiaciones por \$211,84 billones. Una vez descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros se obtiene un indicador del 6,6%. Para inversión las reservas fueron de \$6,78 billones y las apropiaciones de \$43,76 billones, con lo cual el indicador llegó al 15,2% (Gráfico 2-9).

Gráfico 2-9



Fuente: CGR sobre cifras del Ministerio de Hacienda y DNP

Con ello, en tres años consecutivos los indicadores de la Ley 225 se incumplen en el agregado (Gráfico 2-9). La CGR en la interpretación del espíritu de la norma ha insistido en que dicho límite debe aplicarse a cada una de las secciones presupuestales, pero el Ministerio ha expuesto que es sobre el monto total del presupuesto. En ese caso que se señala, es claro que se estaría incumpliendo en ambos sentidos para la vigencia 2020.

En el anexo 1, del presente informe se detallan los cálculos y las entidades que incumplieron los límites.

En resumen, del manejo de las Reservas y las Cuenta por Pagar en la vigencia 2020, quedan los siguientes hechos significativos:

- Reservas no refrendadas en un porcentaje superior al 5% del total, debido a que además de ser un incumplimiento normativo del artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la causa radica principalmente en fallas de planeación o falencias de gestión.
- Reservas totales que superaron el 2% de los gastos de funcionamiento o 15% de los gastos de inversión, incumpliendo los límites establecidos por la Ley 225 de 1995, pues los recursos apropiados deben cumplir los propósitos para los que fueron aprobados, que en caso de incumplimiento el presupuesto se debe reducir.

Para la vigencia 2020, las reservas totales se excedieron en un 6,9% de gastos de funcionamiento y un 0,2% de gastos de inversión de los límites del 2% y 15% respectivamente establecidos por la Ley 225 de 1995, ello originó una materialidad cuantitativa de \$4,8 billones.

- Vulneración del Estatuto Orgánico del presupuesto en alguno de los artículos o principios consagrados por este, por medio de normas que le son contrarias. Constitución de reservas presupuestales cuando deberían ser cuentas por pagar, lo cual, a su vez, llevó al incumplimiento de los límites en la constitución de reservas. La contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$3,66 billones.

## 2.6 Vigencias futuras

Las Vigencias Futuras (VF) son autorizaciones que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) hace a los órganos ejecutores del PGN para que puedan asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes al de la autorización, previo el cumplimiento de los requisitos para cada modalidad<sup>65</sup>.

Las VF se constituyeron en una alternativa en la programación y ejecución presupuestal, en los casos que conociéndose con anterioridad la obligación de pago por el recibo a satisfacción plena de un bien o servicio por parte de una entidad pública, no alcanza a finiquitarse en el lapso de la vigencia. De igual manera, cuando la naturaleza del bien o servicio a recibir implica la ejecución por etapas durante varias vigencias, al final de las cuales se configura completamente el recibo del bien o servicio.

Con las VF se pretendió sustituir la imposibilidad de constituir reservas presupuestales de manera habitual y ordinaria, no como caso excepcional; no obstante, el Capítulo II de la Ley 819 de 2003, fijó los ámbitos de aplicación de cada uno de ellos y los requerimientos específicos que en cada caso deberían observarse. Es decir, se mantuvieron las dos formas de excepción al principio presupuestal de la anualidad.

### 2.6.1 Evolución de las vigencias futuras

Según el MFMP 2020, las VF históricas aprobadas hasta mayo de 2020, llegaban a \$107,3 billones (pesos constantes de 2020)<sup>66</sup>. de las cuales el 53,5% corresponden a APP; 28,0% a excepcionales y 18,5% a ordinarias.

---

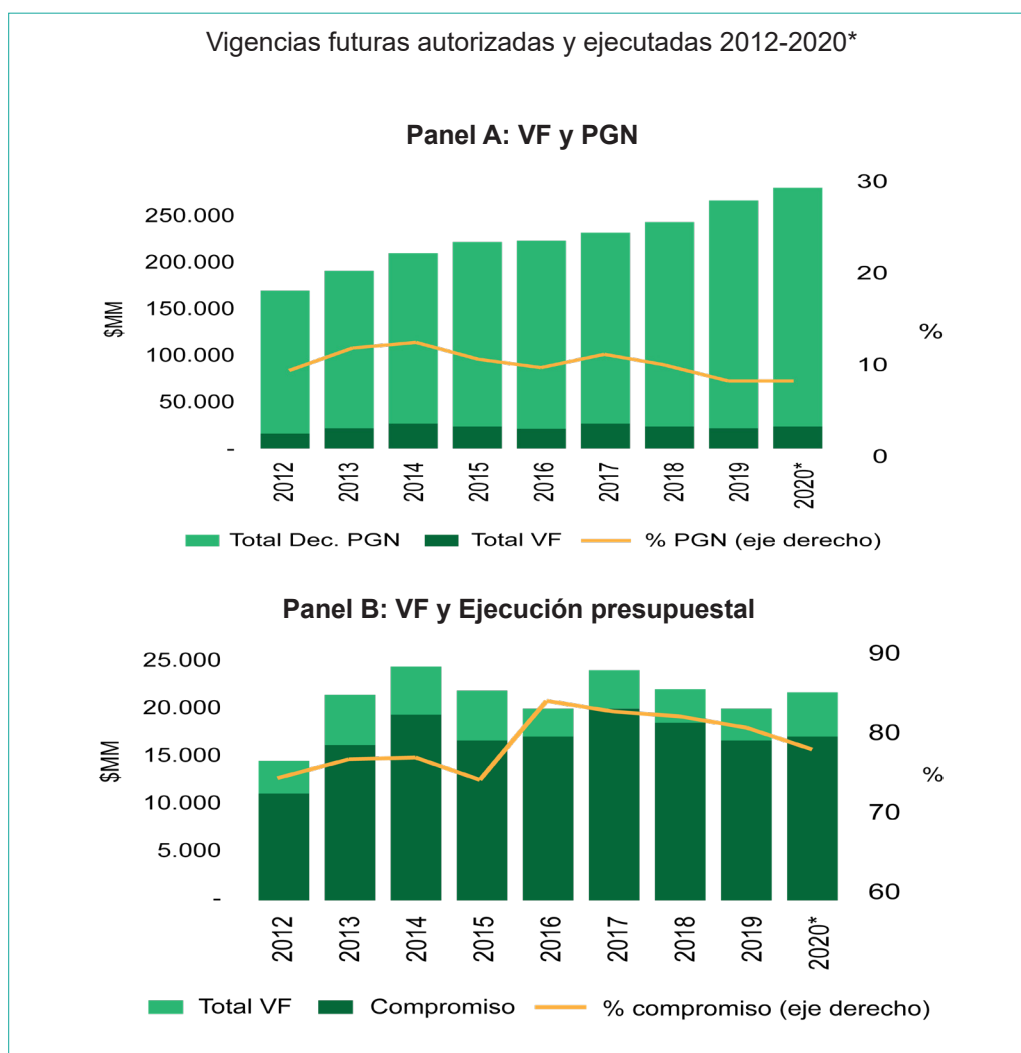
**65.** Las Vigencias Futuras (VF) según lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003, se clasifican en: i) Ordinarias (VFO) cuando su ejecución se inicia con presupuesto de la vigencia en curso, se cuente por lo menos con el 15% de apropiación y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas; ii) Excepcionales (VFE) 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, incluyó otras vigencias futuras cuando reguló las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APP).

**66.** MHCP - Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- 2020, sobre información del SIIF Nación II, bajada en mayo de 2020, Tabla AP4.1.

Por lo general, las ordinarias se concentran en los años cercanos al ejercicio del mandato de cada administración y alrededor del 15% de estas se comprometen en cada vigencia para la adquisición de bienes y servicios de las entidades, mientras que las APP y las Excepcionales se distribuyen a lo largo de las próximas administraciones, pues se entiende que amparan proyectos cuyo tiempo de ejecución será cubierto en varias vigencias presupuestales.

Evidentemente la utilización de las VF muestra la reducción del espacio fiscal para los presupuestos de inversión de los próximos años, pero es la garantía de que se cumplan las expectativas y contratos de la inversión pública. Esto se refleja en la ejecución de las vigencias en años anteriores (2016 - 2019) donde el promedio comprometido en vigencias futuras para cada año alcanzó el 8,3% del total del presupuesto comprometido, especialmente para atender vigencias ordinarias. Para la vigencia 2020, el porcentaje se redujo al 6.3% (Gráfico 2-10).

Gráfico 2-10

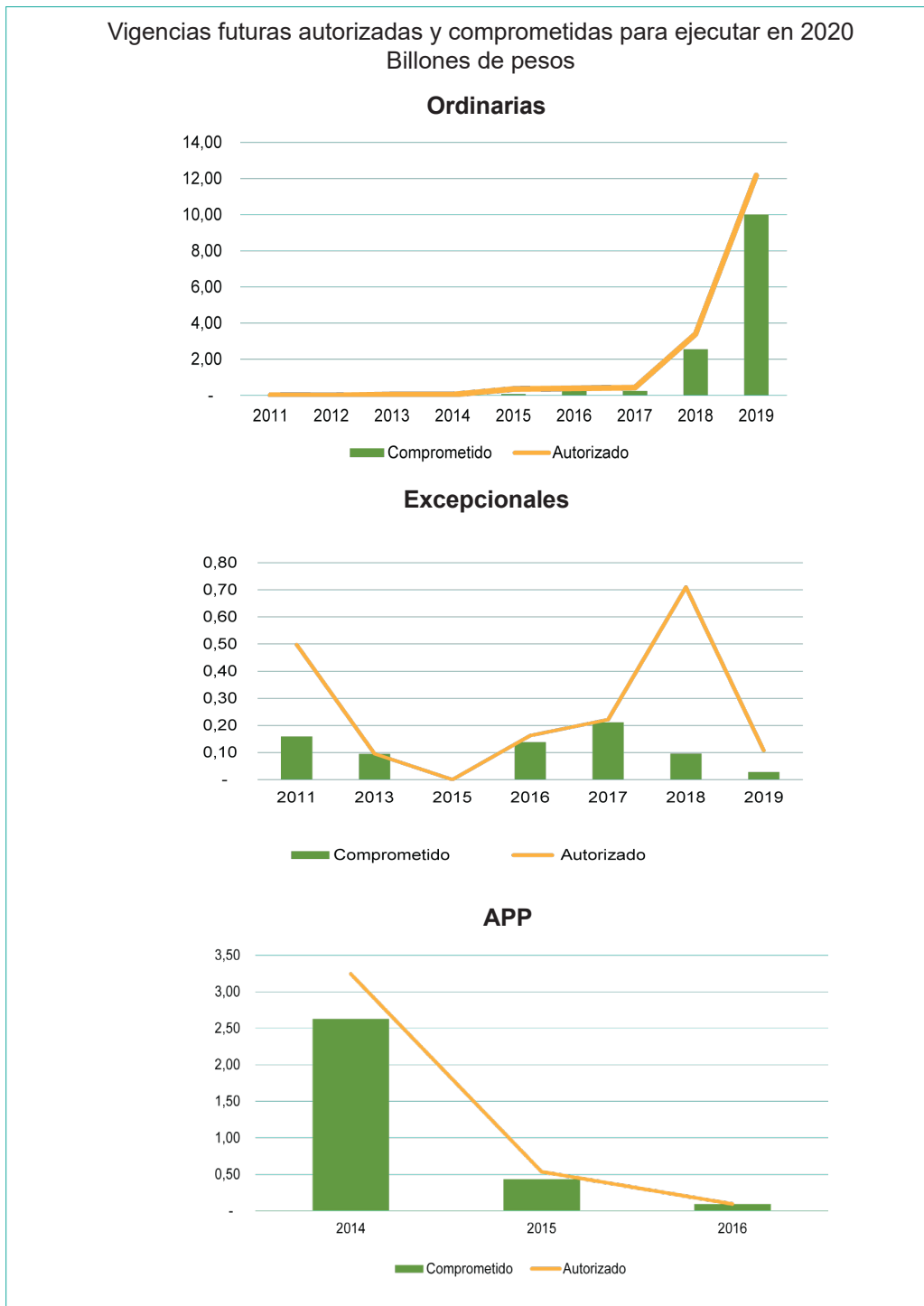


Fuente: Tomado del MFMP 2020, pág. 385.

### 2.6.2 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas entre 2011 y 2019, para ejecutar en 2020

Entre 2011 y 2019 se autorizaron vigencias futuras por \$22,54 billones para ser ejecutadas en 2020, sin embargo, tan solo se comprometió el 76%, por lo cual autorizaciones por \$5,43 billones expiraron al no haberse comprometido a más tardar el 31 de diciembre del año de la autorización. (Gráfico 2-11)

Gráfico 2-11



Fuente: SIIF Nación II.

Las vigencias ordinarias concentraron el 77% de los recursos comprometidos, las APP el 18% y tan solo un 4% fueron excepcionales. (Cuadro 2-27).

*Cuadro 2-27*

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2020  
Billones de pesos

Tipo	Autorizadas	Comprometidas	Expiradas	Participación comprometidas
Ordinaria	16,87	13,23	3,64	77%
Excepcional	1,79	0,73	1,07	4%
APP	3,87	3,16	0,72	18%
<b>Total</b>	<b>22,54</b>	<b>17,11</b>	<b>5,43</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** SIIF Nación II

Las vigencias futuras ordinarias se utilizaron principalmente en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación y Defensa y Policía. En el primer sector los recursos se concentraron en los proyectos de inversión a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Departamento para la Prosperidad Social: "Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Marco del Restablecimiento de sus Derechos a Nivel Nacional"; "Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a Nivel Nacional"; entre otros, y en el segundo sector los recursos se concentraron en gastos de funcionamiento para el Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Policía Nacional (Cuadro 2-28).



## Cuadro 2-28

Vigencias futuras ordinarias comprometidas para ejecutar en 2020  
Billones de pesos

Tipo	Comprometido
<b>Ordinaria</b>	<b>13,23</b>
<b>Inclusión social y reconciliación</b>	<b>2,24</b>
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	<b>1,33</b>
Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	0,56
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	0,19
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	0,15
Resto de Proyectos de Inversión ICBF	0,43
<b>Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General</b>	<b>0,75</b>
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional- [Previo concepto DNP]	0,49
Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional.	0,11
Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional	0,06
Resto de proyectos de inversión y funcionamiento DAPS	0,09
<b>Resto de entidades del sector</b>	<b>0,16</b>
<b>Defensa y Policía</b>	<b>2,21</b>
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	0,48
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	0,43
Policía Nacional - Salud	0,34
Resto de entidades del sector	0,95
<b>Transporte</b>	<b>1,40</b>
<b>Instituto Nacional de Vías (Invías)</b>	<b>0,84</b>
Construcción obras anexas y túnel del segundo centenario en los departamentos de Tolima, Quindío - [Previo concepto DNP]	0,25
Conservación de vías a través de mantenimiento rutinario y administración vial nacional.	0,15
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá-Medellín-Puerto Berrío-Cruce ruta 45-Barrancabermeja-Bucaramanga-Pamplona-Arauca- Chocó-Antioquia-Santander-Norte de Santander y Arauca.	0,08
Resto de proyectos de inversión Invías	0,37
<b>Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil)</b>	<b>0,43</b>
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Alfredo Vázquez Cobo de la ciudad de Leticia.	0,04
Consolidación del Aeropuerto El Dorado Ciudad Región Bogotá, Cundinamarca.	0,04
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Cundinamarca.	0,04
Resto de proyectos de inversión UAEAC.	0,31
<b>Resto de entidades del sector</b>	<b>0,14</b>

## Continuación cuadro 2-28

Vigencias futuras ordinarias comprometidas para ejecutar en 2020  
Billones de pesos

Tipo	Comprometido
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<b>1,36</b>
<b>Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)</b>	<b>1,26</b>
Subsidio familiar de vivienda nacional - [Previo concepto DNP].	0,64
Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación.	0,35
Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional.	0,18
Subsidio familiar de vivienda nacional.	0,08
<b>Resto de entidades del sector</b>	<b>0,10</b>
<b>Educación</b>	<b>1,29</b>
<b>Ministerio Educación Nacional - Gestión General</b>	<b>1,29</b>
Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia, Nacional.	0,98
Construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura nacional.	0,20
Resto de proyectos de inversión y funcionamiento MEN	0,12
<b>Hacienda</b>	<b>1,06</b>
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General</b>	<b>0,46</b>
Distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva, nacional.	0,10
Construcción sistema de transporte masivo de Santiago de Cali. Dpto. del Valle del Cauca.	0,04
Implementación sistema estratégico de transporte público del municipio de Santa Marta.	0,04
Resto de proyectos de inversión MHCP	0,28
<b>Resto de entidades del sector</b>	<b>0,59</b>
<b>Resto de sectores</b>	<b>3,67</b>

**Fuente:** SIIF Nación II

Las APP se utilizaron principalmente en el sector Transporte en los proyectos de inversión liderados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para el Mejoramiento, Rehabilitación, Construcción, Mantenimiento Y Operación de diferentes corredores viales y autopistas en el territorio nacional además de la Recuperación de la Navegabilidad Del Rio Magdalena a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena (Cormagdalena). (Cuadro 2-29).

*Cuadro 2-29*

Vigencias futuras APP comprometidas para ejecutar en 2020  
Billones de pesos

Tipo	Comprometido
<b>APP</b>	<b>3,16</b>
<b>Transporte</b>	<b>3,16</b>
<b>Agencia Nacional de Infraestructura</b>	<b>3,12</b>
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Rumichaca - Pasto, Departamento de Nariño	0,24
Construcción operación y mantenimiento de la concesión autopista Conexión Pacífico 1 - Autopistas para la prosperidad, Antioquia.	0,21
Construcción operación y mantenimiento de la vía Mulalo - Loboguerro, Departamento del Valle del Cauca	0,21
Resto de proyectos de inversión ANI	2,45
<b>Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena)</b>	<b>0,03</b>
Recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena	0,03

**Fuente:** SIIF Nación II

Las vigencias futuras excepcionales se utilizaron principalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los proyectos de inversión: 'Construcción e Implementación de la Primera Línea del Metro de Bogotá - Movilidad Integral Bogotá y La Región', el 'Sistema Integrado de Transporte Público Masivo Metroplús en el Valle de Aburrá', la 'Construcción de las Fases II y III del Sistema Transmilenio Soacha' y 'Apoyo Plan Todos Somos Pazcífico en el Litoral Pacífico Nacional' y por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para el Apoyo Estatal a los Proyectos de Concesión Rutas del Sol a Nivel Nacional (Cuadro 2-30).

## Cuadro 2-30

vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2020  
Billones de pesos

Tipo	Comprometido
<b>Excepcional</b>	<b>0,73</b>
<b>Hacienda</b>	<b>0,21</b>
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General</b>	<b>0,21</b>
Construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá - Movilidad integral Bogotá y la Región.	0,13
Diseño y construcción de los corredores del sistema integrado de transporte público masivo de mediana capacidad Metroplus en el Valle de Aburrá.	0,03
Construcción de las fases II Y III de la extensión de la troncal Norte Quito Sur del sistema Transmilenio Soacha.	0,03
Apoyo plan todos somos Pazcífico en el Litoral Pacífico nacional.	0,02
<b>Transporte</b>	<b>0,19</b>
<b>Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)</b>	<b>0,18</b>
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión autopista Ruta del Sol región nacional.	0,16
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión Ruta del Sol sector 2 nacional.	0,03
<b>Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil)</b>	<b>0,01</b>
Construcción de infraestructura aeroportuaria a nivel nacional.	0,01
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<b>0,13</b>
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General</b>	<b>0,13</b>
Apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali.	0,09
Apoyo financiero para el fortalecimiento de la prestación del servicio de acueducto en los municipios de Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario - Norte de Santander	0,04
<b>Resto de sectores</b>	<b>0,20</b>

**Fuente:** SIIF Nación II

### 2.6.3 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2020 para ejecutar de 2021 a 2040

Durante la vigencia 2020 se autorizaron vigencias futuras por \$34.71 billones de las cuales el 51% fueron ordinarias y el 49% excepcionales. Sin embargo, al cierre de esta tan solo se comprometieron 23,47 billones lo que equivale al 68%. Al no haberse comprometido el restante 32% de vigencias futuras autorizadas al 31 de diciembre, estas expiraron, perdiéndose este espacio fiscal para ejecutar nuevos proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP).

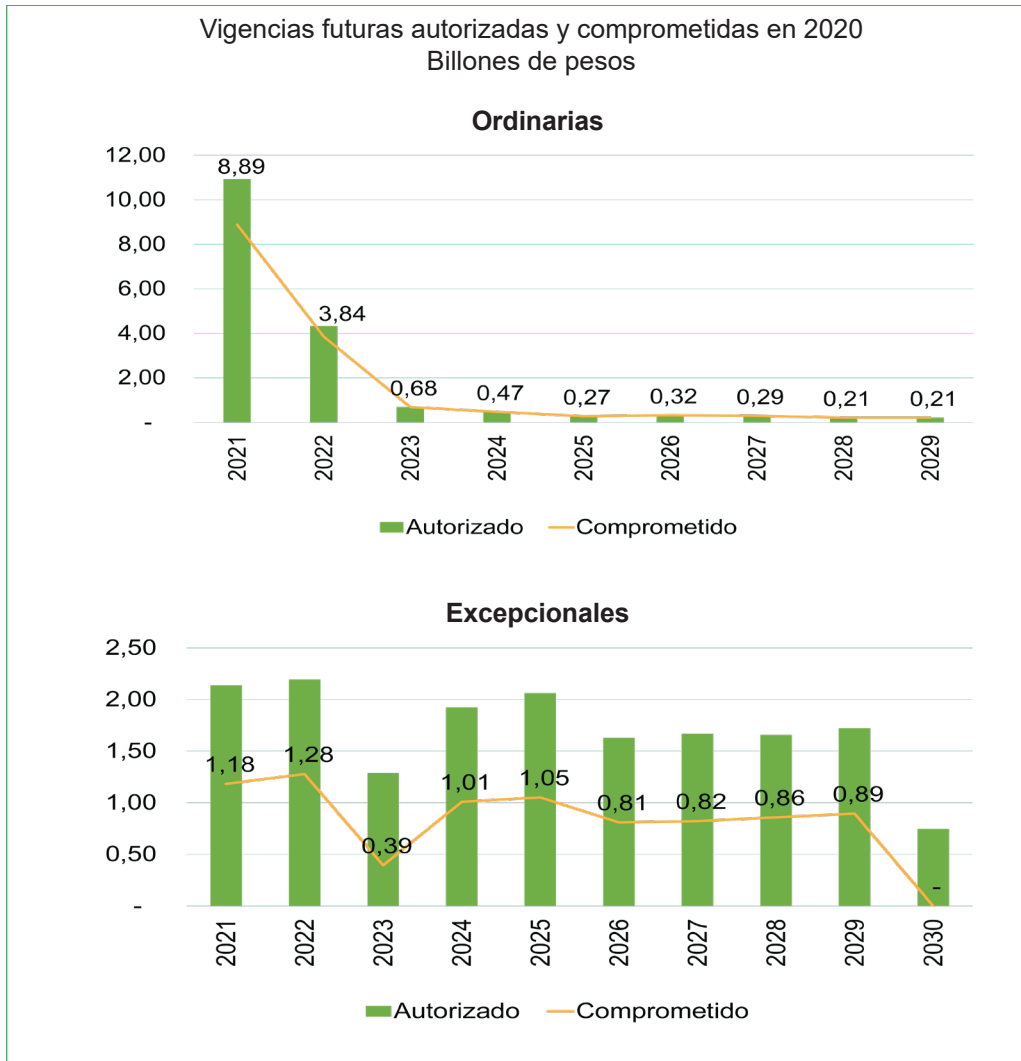
Aunque en el MFMP<sup>67</sup> 2020 se previó que “Considerando el nuevo escenario fiscal y macroeconómico, y la necesidad de ejecutar nuevos proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas, se ha considerado modificar el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras de proyectos APP de la siguiente manera: 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; de 0,55 en el periodo 2021-2028; de 0,50 en el periodo 2029-2033, y de 0,4% del PIB en cada año para el periodo 2034-2051”, al cierre de la vigencia 2020 no se generaron compromisos bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas. Lo cual se habría podido realizar porque de los \$17,02 billones autorizados para vigencias excepcionales solo se comprometieron \$8,30 billones, lo que equivale al 49% y aunque las autorizaciones previstas en el MFMP<sup>68</sup> 2020 con corte a mayo de 2020 iban hasta 2048, al cierre de la vigencia llegaron hasta el 2030. (Gráfico 2-12)

---

**67.** MFMP 2020, pág. 29.

**68.** MFMP 2020, pág. 32.

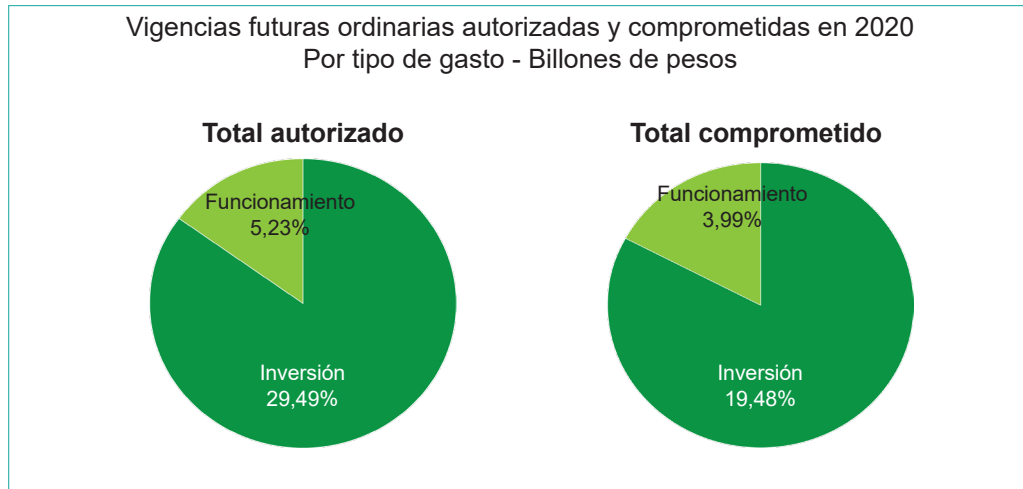
Gráfico 2-12



Fuente: SIIF Nación II

Las cifras de las vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2020 por tipo de gasto muestran que para la inversión se concentró el 83% de los recursos comprometidos (\$19,48 billones) mientras que para funcionamiento el 17% (\$3,99 Billones) (Gráfico 2-13).

Gráfico 2-13

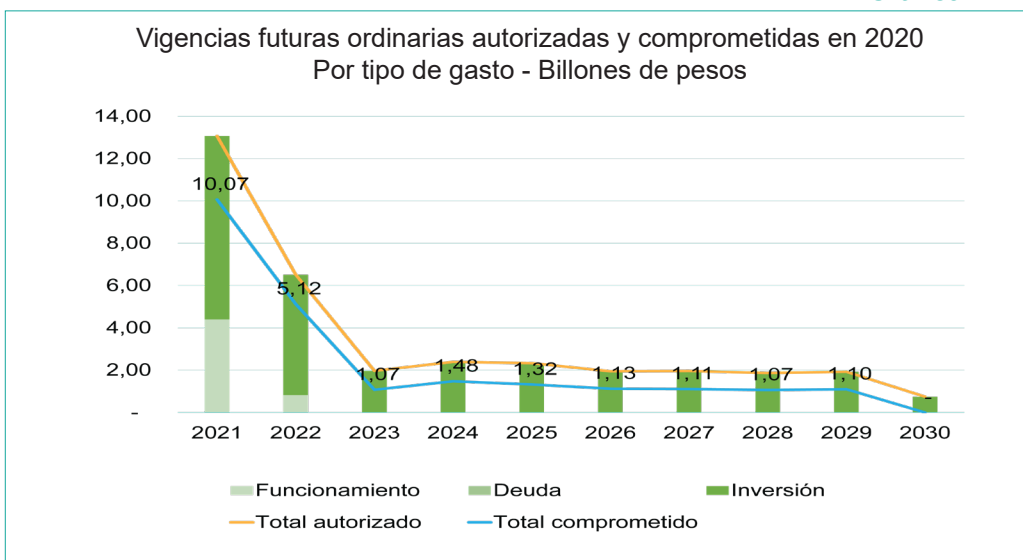


Fuente: SIIF Nación II

Los gastos de funcionamiento se concentraron en la vigencia 2021 con compromisos por \$3,28 billones y para 2022 con \$0,70 billones y para estos se utilizaron exclusivamente vigencias futuras ordinarias.

Los gastos de inversión también se concentraron en la vigencia 2021 con compromisos por \$6,78 billones seguido por la vigencia 2022 con \$4,42 billones. Entre las vigencias 2023 y 2029 se comprometió un promedio de \$1,18 billones anuales y para 2030 no se comprometió el valor autorizado por \$0,75 billones. Para este gasto se utilizaron tanto vigencias futuras ordinarias como excepcionales (Gráfico 2-14).

Gráfico 2-14



Fuente: SIIF Nación II

Las vigencias futuras comprometidas en 2020 para gastos de funcionamiento se concentraron en siete sectores (86%), principalmente en el sector Defensa y Policía en cabeza del Ejército Nacional (Cuadro 2-31).

Cuadro 2-31

Vigencias futuras ordinarias comprometidas En 2020  
Por sectores para funcionamiento - Billones de pesos

Sector	2021	2022	Total
<b>VF Ordinaria</b>	<b>3,28</b>	<b>0,70</b>	<b>3,99</b>
Defensa y Policía	1,44	0,23	1,66
Interior	0,34	0,00	0,35
Fiscalía	0,33	0,16	0,49
Presidencia de la República	0,25	0,03	0,28
Salud y Protección Social	0,24	0,12	0,36
Justicia y del Derecho	0,14	0,00	0,14
Rama Judicial	0,12	0,03	0,15
Resto sectores	0,42	0,14	0,56

Fuente: SIIF Nación II

Las vigencias futuras comprometidas en 2020 para gastos de inversión se concentraron en sectores donde se destacan los proyectos de infraestructura para vías terciarias, sistemas estratégicos e integrados de transporte público, así como en proyectos sociales como el subsidio de vivienda, el apoyo a la primera infancia a nivel nacional, la implementación de soluciones de acceso comunitario, a las tecnologías de la información y las comunicaciones a nivel nacional, el apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia y el apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional (Cuadro 2-32).



## Cuadro 2-32

Vigencias futuras ordinarias comprometidas en 2020  
Por sectores para inversión - Billones de pesos

Sector	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
<b>Hacienda</b>	<b>0,14</b>	<b>0,43</b>	<b>0,12</b>	<b>0,74</b>	<b>0,87</b>	<b>0,91</b>	<b>0,88</b>	<b>0,82</b>	<b>0,83</b>	-	<b>5,74</b>
Construcción metro ligero de la 80 Medellín	-	-	-	0,48	0,50	0,51	0,53	0,54	0,56	-	3,13
Apoyo al fondo DIAN para Colombia Nacional	0,01	0,01	0,01	0,02	0,12	0,21	0,21	0,21	0,21	-	0,99
Distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva. Nacional - [previo concepto DNP]	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,08	-	-	-	0,72
Resto de proyectos de inversión	0,03	0,32	-	0,13	0,15	0,08	0,06	0,07	0,07	-	0,90
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	<b>2,27</b>	<b>0,84</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>3,11</b>
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	1,40	0,83	-	-	-	-	-	-	-	-	2,23
Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	0,29	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	0,29
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional - [previo concepto DNP]	0,24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,24
Resto de Proyectos de Inversión	0,33	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	0,33
<b>Transporte</b>	<b>1,47</b>	<b>1,06</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>2,54</b>
<b>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	<b>0,25</b>	<b>0,32</b>	<b>0,17</b>	<b>0,19</b>	<b>0,20</b>	<b>0,21</b>	<b>0,23</b>	<b>0,25</b>	<b>0,27</b>	-	<b>2,10</b>
Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional	0,21	0,32	0,17	0,19	0,20	0,21	0,23	0,25	0,27	-	2,04
Resto de proyectos de inversión	0,05	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05
<b>Educación</b>	<b>0,51</b>	<b>0,52</b>	<b>0,55</b>	<b>0,34</b>	<b>0,05</b>	-	-	-	-	-	<b>1,97</b>
Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia Nacional	0,50	0,52	0,55	0,34	0,05	-	-	-	-	-	1,96
Resto de proyectos de inversión	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01
<b>Defensa y Policía</b>	<b>0,49</b>	<b>0,40</b>	<b>0,22</b>	<b>0,21</b>	<b>0,20</b>	-	-	-	-	-	<b>1,52</b>
Construcción de la nueva sede para el sector seguridad y defensa. primera fase fuerzas militares y Ministerio de Defensa Nacional	0,15	0,22	0,22	0,21	0,20	-	-	-	-	-	1,00
Traslado de las tecnologías de la información y comunicaciones de las fuerzas militares y el Ministerio de Defensa. Primera fase fortaleza nacional	0,06	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15
Resto de proyectos de inversión	0,28	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	0,37
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<b>0,34</b>	<b>0,33</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>0,67</b>
Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional - [previo concepto DNP]	0,28	0,29	-	-	-	-	-	-	-	-	0,57
Apoyo financiero para la implementación del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa	0,03	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	0,06
Resto de proyectos de inversión	0,04	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04
<b>Resto de sectores</b>	<b>1,31</b>	<b>0,51</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	-	-	-	-	-	-	<b>1,84</b>
<b>Total</b>	<b>6,78</b>	<b>4,42</b>	<b>1,07</b>	<b>1,48</b>	<b>1,32</b>	<b>1,13</b>	<b>1,11</b>	<b>1,07</b>	<b>1,10</b>	-	<b>19,48</b>

Fuente: SIIF Nación II

## 2.7 Resultado presupuestal

El literal C., del artículo 39 de la Ley 42 de 1993 ordena a la Contraloría presentar el “Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto”.

Por su parte, el artículo 41 de la misma Ley establece que en el informe sobre la situación de las finanzas se deben presentar: “Ingresos y gastos totales; - Superávit o déficit fiscal y presupuestal; Superávit o déficit de Tesorería y de operaciones efectivas; Registro de la deuda total, y; Resultados financieros de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. Todo ello en concordancia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 310; es importante señalar que estas leyes determinan explícitamente que la CGR debe presentar diferentes tipos de déficits: presupuestal, fiscal, tesorería y de operaciones efectiva, pero que son la respuesta de unos mismos hechos económicos.

Para este informe el resultado presupuestal se basa en el balance de fuentes (ingresos) y usos (gastos) que es la diferencia entre ingresos y gastos sin descontar la deuda. 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 vigencia 2020, aun cuando se presentó y aprobó un presupuesto equilibrado, en el avance de la ejecución presupuestal, se presentaron desequilibrios en los ingresos por efectos de la crisis fiscal por la Pandemia. De tal forma, que el gobierno debió recurrir a ajustar los ingresos reduciendo los tributarios y aumentando los recursos del crédito, como se explicó en el detalle en el capítulo de Ingresos. En los gastos se aumentaron en igual proporción al mayor aforo de recursos, para cubrir principalmente el gasto social.

Para la vigencia fiscal de 2020, y teniendo en cuenta lo atípico de los hechos económicos acaecidos por los efectos de la pandemia, tomando las cifras presupuestales como las registra el SIIF, la situación anteriormente descrita tiene varias connotaciones:

- a. Al no constituirse plenamente las cuentas por pagar en 2020, las reservas constituidas se acrecentaron en cerca de \$26 billones; ello sumado a las otras operaciones en el gasto como el ajuste fiscal por \$6,72 billones, llevaron a que el balance presupuestal (ingresos menos gastos) pasara de negativo a levemente positivo;
- b. Con los ajustes presupuestales que se debieron registrar en la vigencia 2020 como la disminución en los ingresos tributarios en especial en los impuestos indirectos y el aumento en los recursos de capital por el mayor financiamiento externo e interno, tal como se señaló en el capítulo de ingresos, llevó a un incremento neto en los ingresos del PGN de cerca de \$51,1 billones (17,7%) frente al dato registrado en 2019.
- c. Aun cuando ello se reflejó en un aumento del gasto de funcionamiento en cerca de \$35 billones, este no compensó el aumento en los recursos del crédito, lo cual incidió en el resultado presupuestal.

Para la vigencia 2020 al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto por \$288,54 billones (Recaudos menos devoluciones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN por \$285,64 billones, contenidos en el presente informe, se observa un resultado presupuestal positivo por \$2,90 billones, lo cual representó una disminución frente al dato negativo arrojado en 2019 de \$9,92 billones. (Cuadro 2-33)

Este resultado presupuestal muestra que existen gastos comprometidos durante la vigencia que no lograron ejecutarse, pero que, sin embargo, contaban con la financiación que respaldaba su pago. A ello se sumó el ajuste al finalizar el año que implicó un recorte en el gasto en cerca de \$6,72 billones junto con el recorte en las rentas que lo amparaban por monto.

Los ingresos aumentaron en cerca de \$51,06 billones, de los cuales los ingresos tributarios cayeron en \$20,26 billones mientras que los recursos de capital crecieron en \$50,90 billones; mientras que los gastos en la vigencia crecieron en \$38,24 billones de los cuales lo hicieron especialmente el rubro de funcionamiento con \$35,03 billones y el servicio de la deuda en \$1,63 billones y la inversión \$1,57 billones (Cuadro 2-33).

## Cuadro 2-33

Resultado presupuestal por compromisos  
Billones y porcentajes del PIB

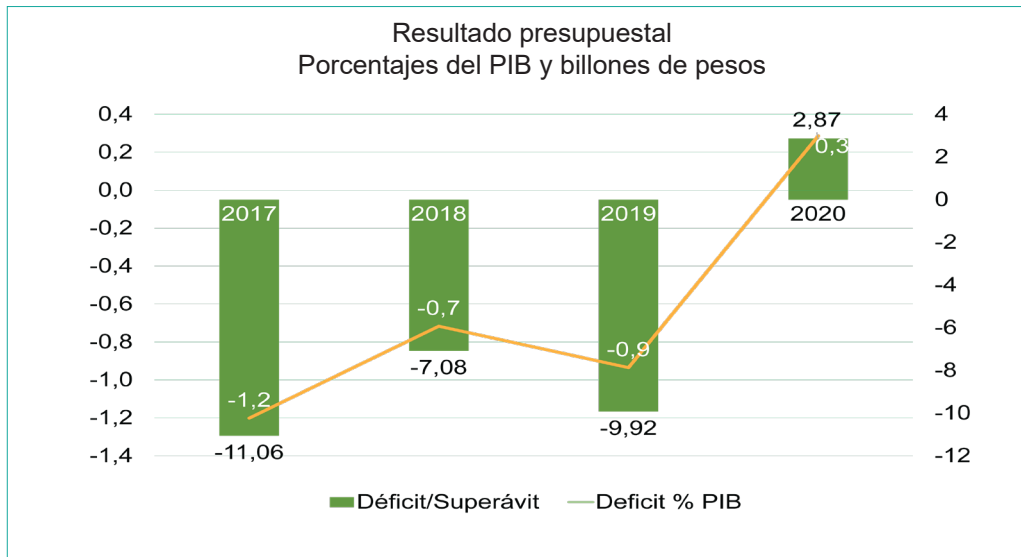
Rubros	2017	2018	2019	2020	Diferencia 2020-2019		Porcentaje del PIB				
					Vr Ab.	%	2017	2018	2019	2020	2020 - 2019
<b>Ingresos del presupuesto nacional</b>	<b>215,19</b>	<b>219,92</b>	<b>237,48</b>	<b>288,54</b>	<b>51,06</b>	<b>17,70</b>	<b>23,4</b>	<b>22,3</b>	<b>22,4</b>	<b>28,8</b>	<b>6,4</b>
<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>126,51</b>	<b>132,1</b>	<b>151,99</b>	<b>131,69</b>	<b>-20,30</b>	<b>-15,41</b>	<b>13,7</b>	<b>13,4</b>	<b>14,3</b>	<b>13,1</b>	<b>-1,2</b>
Ingresos tributarios	121,96	131,78	151,44	131,18	-20,26	-15,44	13,2	13,3	14,3	13,1	-1,2
Ingresos no tributarios	4,55	0,33	0,55	0,51	-0,04	-8,13	0,5	0,0	0,1	0,1	0,0
<b>Recursos de capital de la Nación</b>	<b>56,39</b>	<b>59,07</b>	<b>55,45</b>	<b>106,35</b>	<b>50,90</b>	<b>47,86</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>	<b>10,6</b>	<b>5,4</b>
<b>Otros ingresos y rentas parafiscales</b>	<b>1,75</b>	<b>1,99</b>	<b>2,11</b>	<b>6,02</b>	<b>3,91</b>	<b>65,02</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>
<b>Fondos especiales</b>	<b>14,47</b>	<b>11,24</b>	<b>11,30</b>	<b>35,57</b>	<b>24,27</b>	<b>68,23</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>2,5</b>
<b>I-Ingresos de los establecimientos públicos</b>	<b>16,07</b>	<b>15,52</b>	<b>16,64</b>	<b>15,65</b>	<b>-0,98</b>	<b>-6,28</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>
A-Ingresos corrientes	8,45	9,41	9,60	8,44	-1,16	-13,76	0,9	1,0	0,9	0,8	-0,1
B-Recursos de capital	4,28	2,49	2,65	2,79	0,14	4,92	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0
C-Contribuciones parafiscales	3,34	3,62	3,77	4,42	0,65	14,77	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
<b>Total gasto PGN (I + II + III)</b>	<b>226,25</b>	<b>227,00</b>	<b>247,40</b>	<b>285,64</b>	<b>38,24</b>	<b>13,39</b>	<b>24,6</b>	<b>23,0</b>	<b>23,3</b>	<b>28,5</b>	<b>5,2</b>
<b>I. Funcionamiento</b>	<b>137,69</b>	<b>142,6</b>	<b>155,40</b>	<b>190,43</b>	<b>35,03</b>	<b>18,39</b>	<b>15,0</b>	<b>14,4</b>	<b>14,6</b>	<b>19,0</b>	<b>4,3</b>
<b>II. Servicio de la deuda</b>	<b>48,92</b>	<b>46,97</b>	<b>51,60</b>	<b>53,23</b>	<b>1,63</b>	<b>3,07</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>	<b>0,4</b>
<b>III. Inversión</b>	<b>39,64</b>	<b>37,42</b>	<b>40,40</b>	<b>41,98</b>	<b>1,57</b>	<b>3,75</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Déficit/Superávit</b>	<b>-11,06</b>	<b>-7,08</b>	<b>-9,92</b>	<b>2,90</b>	<b>12,83</b>	<b>441,65</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>1,2</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF, Cálculos CGR

En términos del Producto Interno Bruto, en la vigencia fiscal 2020 el superávit presupuestal del PGN alcanzó 0,3% del PIB, con 1,2 puntos porcentuales por debajo del déficit arrojado en 2019 que llegó a -0,9% del PIB (Gráfico 2-15).

Esta variación se originó principalmente por los efectos de la ejecución de los ingresos del presupuesto en la vigencia, en especial los recursos de capital, como se comentó anteriormente, y el efecto de ajuste fiscal que se dio en la ejecución de gastos en la vigencia. Esto a pesar del fuerte descenso en la tasa de crecimiento de la economía en la vigencia 2020 del 6,8%.

Gráfico 2-15



Fuente: SIIF Nación II



## **La emergencia social, económica y ecológica por la COVID-19**

### **3.1 Los ingresos para atender la emergencia**

El Gobierno nacional para mitigar la propagación de la COVID-19 y los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto 636 de 2020 (Consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política y reglamentado en la Ley 137 de 1994).

El Decreto 417 facultó al Gobierno nacional para ejercer las disposiciones que considerara necesarias para conjurar la crisis y para disponer de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo. Igualmente se implementaron políticas económicas y programas de transferencia de ingresos para la población más pobre y vulnerable. El Gobierno destaca los más de 127 Decretos Legislativos emitidos para enfrentar la crisis generada por el contagio y propagación de la COVID-19<sup>69</sup>.

Las principales políticas económicas del Gobierno nacional se instituyeron en el Decreto 400 que estableció que los recursos de las entidades que conforman el PGN, exceptuando algunos fondos

---

<sup>69</sup>. Las medidas se clasificaban en siete objetivos de política: medidas de aislamiento y distanciamiento social, medidas para el fortalecimiento del sistema de salud, medidas de ayuda social a la población en condición vulnerable, medidas para la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo; medidas sobre tributos y aranceles; medidas fiscales y presupuestarias y medidas para la provisión de liquidez. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, Bogotá, D.C. Anexo 1, p. 389.

especiales, serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda. La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME con el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020,) y la creación de la Subcuenta para la Mitigación de la Emergencia COVID-19 (Decreto 558 de abril del 2020) en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD, administrado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (UNGRD); igualmente el Decreto 522 que realizó una adición al PGN de \$3,25 billones que se registran en el Fondo Nacional de Garantías (FNG).

El FOME se creó con el propósito de centralizar los recursos necesarios para atender las necesidades de la emergencia en materia de salud y economía, y con los siguientes objetivos: Dar recursos a las entidades del Estado que lo necesiten, cubrir su funcionamiento, realizar transferencias como apoyo al sector financiero, invertir en empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional (En el decreto no se especifica qué actividades se consideran como de interés nacional), financiar empresas de interés nacional, hacer transferencias al Gobierno nacional.

En agosto, se expidió el Documento CONPES 3999 como línea de base de política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente. En este se incluyeron las estrategias de respuesta iniciales para la protección de la salud pública, el ingreso y bienestar de los hogares, la liquidez de las empresas y del aparato productivo y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El MHCP en su página web, informa que a 31 de diciembre de 2020 contaba con un aforo de \$43,9 billones y un Recaudo de \$24,78 billones para atender la emergencia por la COVID-19 distribuidos en el FOME, En el FNG y el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural. No se presentan aquí las otras fuentes de recursos que den cuenta de los 117 billones de pesos anunciados por la Presidencia, tampoco el reporte de los recursos para COVID-19 del FNGRD y los anunciados en la página de Presidencia: *" los créditos que tienen garantía hasta del 90 por ciento para la protección de la nómina, debido a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, que totalizan cerca de \$60,2 billones. Otros 2,21 billones de pesos corresponden a la reducción de recaudo de ciertos impuestos, 2,4 billones de pesos son aportes para entidades subnacionales, las líneas de redescuentos de Bancóldex y Findeter, que equivalen a 2,42 billones de pesos, el aporte en la reducción de cotizaciones pensionales, que son 1,8 billones de pesos, el esfuerzo que se ha hecho por parte del Banco Central, el Banco de la República,*

que ha venido haciendo un aporte de liquidez que equivale a 23 billones de pesos”.

Un estudio adelantado por la CGR concluye que “los \$117 billones que menciona el gobierno como apoyo estatal es una cuantificación más vinculada a dimensionar las acciones que se están adelantando, y no todos los rubros que incluye en esta agregación implican gasto público adicional para la emergencia”<sup>70</sup>.

Otra inconsistencia se relaciona con la fuente de recursos para el FOME, de un documento compartido por el MHCP a la CGR con corte 30 de diciembre y de lo reportado en la página web de la entidad (febrero del 2021). Mientras en el documento aparecen traslados al FOME por rendimientos financieros de \$234.000 millones en la página web no aparecen, así mismo, en el documento refieren \$15,0 billones de recursos del PGN, este monto aparece en la página web como recursos de Crédito Externo (Cuadro 3-1).

*Cuadro 3-1*

Fuentes de ingresos del FOME  
Miles de millones de pesos

Fuente de recursos	Valor adicionado a PGN 2020	Valor trasladado al FOME 30 dic
Préstamo a la Nación del Fondo de Ahorro y Establización	12.100	11.651
Préstamo a la Nación del FONPET	3.000	1.200
Préstamo a la Nación del Risgos Laborales	329	276
Impuesto Solidario Covid 19*	287	75
Inversiones obligatorias TDS	9.811	9.742
Rendimientos financieros del FOME		234
Recursos del Presupuesto General de la Nación**	15.000	8.383
<b>Total recursos</b>	<b>40.527</b>	<b>31.560</b>

**Fuente:** Informe del Ministerio de Hacienda a la CGR.

\* Valor recaudado \$362.000 millones, solo se contabiliza dentro de los ingresos los recursos usados previo a la declaración de inexecutable por parte de la Honorable Corte.

\*\* Valor neto después de monetización (Desembolso por USD 2.407 millones).

Según la información del SIIF-Nación reportada se apropiaron \$44,38 billones que resultan de la suma de las apropiaciones para: El FOME (\$40,52 billones), el FNG (\$3,25 billones), El Fondo Especial Cuota de

**70.** CGR\_CDEF, Documentos de trabajo macro, Gasto público para enfrentar la crisis generada por la COVID-19 en Colombia



Manejo Gas natural (\$0,12 billones), traslados a entidades del PGN (\$ 0,48 billones) más otros recursos por (\$2,71 billones) que incluye entre otros, el programa Emergencia Sanitaria, Aseguramiento en Salud y Fondo Nacional de Emergencia (Gráfico 3-8)

Los recursos destinados para la atención de la pandemia en Colombia, si se tiene en cuenta lo apropiado sería del 4,4% del PIB, pero lo obligado en 2020 fue de \$21,35 billones<sup>71</sup> y esto representa el 2,13% del PIB. En contraste, en el promedio de los países de América Latina y el Caribe fue de 8,5% del PIB, y en las economías avanzadas alcanzó el 19% del PIB<sup>72</sup>. Llama la atención que el Gobierno Nacional dispuso recursos para afrontar la pandemia, que frente a otros países son menores, sin embargo la ejecución fue muy baja (46,5%) a pesar de las necesidades apremiantes de la población como se mostró en el contexto macro, donde la población requirió de un mayor apoyo para no caer en la pobreza, medidas oportunas para no quedarse desempleada la vacunación de la población que no comenzó a finales de 2020 como lo hicieron otros países, evidenciando la falta de oportunidad e ineficacia en la gestión de los mencionados recursos.

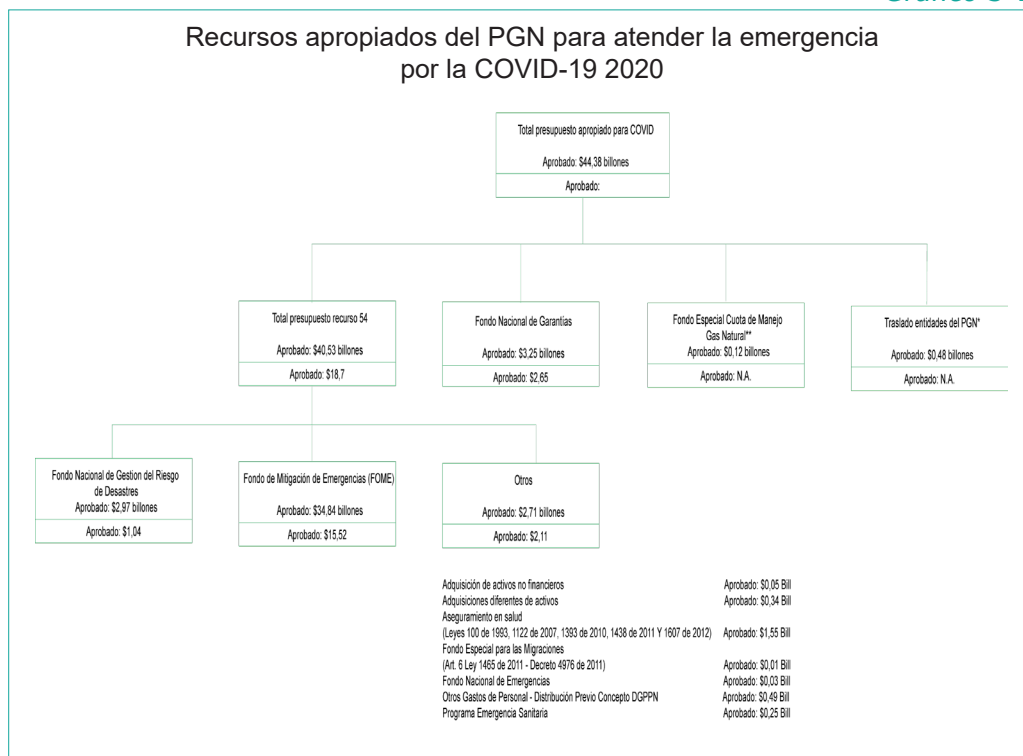
El Ministerio de Hacienda incluyó en los registros SIIF un recurso con código 54 que permite identificar algunos de los rubros destinados para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19. Con este código se encuentra el FOME, el FNGRD y otros rubros. Sin embargo, con ese código de recurso no aparecen los rubros del Fondo Especial Cuota de Manejo Gas Natural, del FNG, ni los traslados a entidades del PGN (Gráfico 3-1).

---

**71.** No incluye la obligación del Fondo Especial cuota de manejo de gas natural que apropió \$0,12 billones ni el traslado a entidades por \$0,48 billones porque no es posible en SIIF establecer cuánto recurso de este se obligó.

**72.** BID. Oportunidades para un Mayor Crecimiento Sostenible Tras la Pandemia, Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021

Gráfico 3-1



**Fuente:** ECGR, CDEFP, DCEF con SIIF y \*\*Página web del MHCP, NA: no aparece clasificado como recurso 54 en los registros SIIF ni por rubro.

N.A.: No es posible identificar por SIIF exactamente estos recursos.

El FOME registra la mayor participación en los recursos para atender la emergencia (78,5%), que tiene como fuentes de financiación: El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) a modo de préstamo, recursos que serán devueltos a partir del 2023; hasta el 80% de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), que se pagará dentro de los siguientes diez años de su desembolso; los rendimientos de la administración de recursos y “Los demás que determine el Gobierno nacional”, a la fecha estos otros recursos provienen de: El Fondo de Riesgos Laborales (FRL), Títulos de Solidaridad (TDS), Impuesto Solidario por la COVID-19 (Decreto 568 2020) y recursos de Crédito Externo(Gráfico 3-1).

### 3.1.1 Los recursos para la COVID-19 en las entidades territoriales

Según la información reportada por los municipios respecto al ingreso en efectivo, para atender la emergencia recaudaron \$5,9 billones con mayor participación de las transferencias para aseguramiento en salud 43,9%, seguida por otros recursos de capital 24,3% (Cuadro 3-2).

## Cuadro 3-2

Ingreso en efectivo para los entes territoriales para atender la emergencia económica y social por fuente y ámbito  
Miles de millones

Fuente de ingreso COVID 19	Bogotá	Departamentos	Distritos	Municipios	San Andrés	Empresas Nacionales	Empresas territoriales	Estapúblicos Nacionales	Estapúblicos territoriales	Total	Distribución
Transf. aseguramiento salud	-	-	-	1,17	-	2.580,25	7,94	-	-	2.589,36	43,91
Otros recursos de capital	1.085,06	238,45	14,15	80,01	-	-	2,41	6,20	6,72	1.433,00	24,30
Recursos propios tributarios	149,97	226,90	15,30	264,20	16,50	-	12,68	0,03	15,28	700,85	11,88
Transf. emergencia sanitaria	-	30,58	-	165,60	-	-	115,52	-	11,10	322,80	5,47
Transferencias FOME	3,02	94,01	-	38,31	-	-	54,49	39,53	2,18	231,53	3,93
Otros propios no tributarios	-	39,17	10,24	74,58	-	15,61	40,60	10,49	28,24	218,94	3,71
Otros Nación	-	53,88	-	58,06	-	0,03	42,25	5,19	9,81	169,22	2,87
Transf. otras unidades GG	-	3,20	0,21	17,92	-	-	43,74	2,18	67,75	134,98	2,29
Subvenciones	-	-	-	0,04	-	0,63	37,28	-	1,14	39,09	0,66
Donaciones	-	10,99	3,50	2,95	-	-	3,25	0,65	10,30	31,64	0,54
Diferentes subvenciones	-	-	-	0,90	-	-	7,33	0,16	0,16	8,54	0,14
Capitalizaciones	-	-	-	6,59	-	-	-	-	-	6,59	0,11
Recursos del crédito interno	-	0,36	-	2,27	-	-	3,68	-	-	6,31	0,11
Transferencias FNGRD	-	-	-	0,13	-	-	4,48	-	-	4,62	0,08
<b>Total</b>	<b>1.238,05</b>	<b>697,53</b>	<b>43,40</b>	<b>712,73</b>	<b>16,50</b>	<b>2.596,51</b>	<b>375,66</b>	<b>64,43</b>	<b>152,67</b>	<b>5.897,48</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales

Por la parte del gasto el reporte de los entes territoriales a la CGR registra una apropiación definitiva para atender la emergencia sanitaria y económica a 31 de diciembre del 2020 de \$6,7 billones. La mayor participación por "otros recursos de capital" 34,4%, seguida por las "transferencias de aseguramiento en salud" 27,9% y los "recursos propios tributarios" 14,3%. Los aportes de FOME fueron del orden de \$193.000 millones que representan el 2,87% del gasto y los del FNGRD \$7.260 millones que representaron el 0,11% del gasto (Cuadro 3-3).

Cuadro 3-3

Recursos apropiados por entes territoriales para COVID-19 por fuente y ámbito 2020  
Miles de millones

Fuente COVID 19	Bogotá	Deptos	Distritos	Municipios	Providencia	San Andrés	Empresas Nacionales	Empresas Territoriales	Estapúblicos Nacionales	Estapúblicos Territoriales	Total	Distribución
Otros recursos de capital	1.892,66	252,68	14,15	132,49	0,17	-	0,34	0,18	6,20	11,85	2.310,72	34,4
Transf. aseguramiento salud	-	-	-	2,40	-	-	1.872,06	0,94	-	-	1.875,40	27,9
Recursos propios tributarios	122,38	505,05	15,55	270,88	0,02	16,50	-	12,98	9,96	9,38	962,70	14,3
Otros propios no tributarios	-	64,89	11,45	96,34	0,73	-	195,01	101,62	13,95	33,31	517,30	7,7
Transf. emergencia sanitaria	-	18,88	-	166,37	-	-	-	89,98	-	4,49	279,72	4,2
Transferencias otros Nación	-	63,53	-	89,32	-	-	0,03	46,63	8,73	8,88	217,11	3,2
Transferencias FOME	2,47	80,09	-	34,36	-	-	-	33,95	39,53	2,64	193,04	2,9
Subvenciones	-	-	-	0,27	-	-	0,64	136,26	-	-	137,16	2,0
Transf otras unidades GG	-	2,95	0,21	20,11	-	-	-	58,39	3,11	49,03	133,81	2,0
Donaciones	-	11,04	3,50	2,59	-	-	-	3,06	0,65	10,25	31,08	0,5
Recursos del crédito interno	-	7,05	-	3,77	-	-	-	19,36	-	-	30,18	0,4
Diferentes subvenciones	-	-	-	1,04	-	-	-	11,65	0,16	0,01	12,85	0,2
Capitalizaciones	-	-	-	6,59	-	-	-	1,78	0,68	-	9,04	0,1
Transferencias FNGRD	-	-	-	3,05	-	-	-	3,97	-	0,23	7,26	0,1
Recursos de crédito externo	-	-	-	0,04	-	-	-	-	-	-	0,04	0,0
<b>Total</b>	<b>2.017,51</b>	<b>1.006,16</b>	<b>44,86</b>	<b>829,61</b>	<b>0,82</b>	<b>16,50</b>	<b>2.068,07</b>	<b>520,75</b>	<b>82,97</b>	<b>130,06</b>	<b>6.717,41</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CGR, CDEF, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales.

### 3.2. Ejecución del Gasto para atender la Emergencia ocasionada por la COVID-19

Según el MHCP a cierre de la vigencia para atender la emergencia se apropiaron en definitiva por las diferentes fuentes \$44,4 billones con una ejecución medida por obligaciones del 47,4%. No obstante, de acuerdo con el reporte oficial en SIIF para el FOME la asignación del PGN ascendió a \$34,84 billones con una ejecución del 44,5%, difiere de la cifra presentada en la página web de la entidad de \$40,53 billones. Este último monto coincide con la fuente de recurso con código 54 que incluye otros rubros adicionales al FOME que suman \$5,69 billones, entre ellos lo asignado al FNGRD por \$2,97 billones (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Ejecución de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54 por rubro presupuestal según SIIF 2020 - Billones de pesos

Rubro	APR. Vigente	Compromiso	Obligaciones	Pagos	Ejecución	Distribución apropiación
Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	34,84	16,88	15,52	15,52	44,54	85,98
Atención de Desastres y Emergencias en el Territorio Nacional - Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	2,97	2,97	1,04	1,04	34,83	7,33
Aseguramiento en Salud (Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1393 de 2010, 1438 de 2011 y 1607 de 2012)	1,55	1,55	1,55	1,55	100,00	3,82
Otros gastos de personal - Distribución previo concepto DGPPN	0,49	0,00	0,00	0,00	0,00	1,21
Adquisiciones diferentes de activos	0,34	0,32	0,27	0,27	79,45	0,84
Programa de emergencia sanitaria	0,25	0,24	0,24	0,24	95,98	0,62
Adquisición de activos no financieros	0,05	0,04	0,02	0,02	45,47	0,13
Fondo Nacional de Emergencias	0,03	0,02	0,02	0,02	98,27	0,06
Fondo Especial para las Migraciones (Art. 6 Ley 1465 de 2011 - Decreto 4976 de 2011).	0,01	0,00	0,00	0,00	15,16	0,02
<b>Total general</b>	<b>40,53</b>	<b>22,03</b>	<b>18,66</b>	<b>18,66</b>	<b>46,05</b>	<b>100,00</b>

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIF

Al comparar la ejecución del recurso 54 por sectores, también hay diferencia con lo presentado por el MHCP en cuanto a su ejecución, si bien el monto total apropiado coincide, difiere la asignación de los sectores Comercio, Industria y Turismo, Hacienda, Presidencia y, Salud y Protección Social, así mismo, el MHCP dice que obligó \$19,14 billones, según SIIF se obligaron \$18,66 billones (Cuadro 3-5).

## Cuadro 3-5

Ejecución de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54 por sector 2020  
Miles de millones de pesos

Sector	Vigente SIIF	Compromisos	Obligación	Pago	Ejecución (%)	Distribución (%)
Hacienda	25.694,15	7.472,82	6.185,90	6.185,90	24,1	63,40
Inclusión Social y Reconciliación	6.023,75	5.971,46	5.934,81	5.934,81	98,5	14,86
Salud y Protección Social	3.212,25	3.202,14	3.202,14	3.202,14	99,7	7,93
Presidencia de la República	2.972,25	2.972,25	1.035,35	1.035,35	34,8	7,33
Trabajo	1.491,99	1.394,78	1.377,80	1.377,80	92,3	3,68
Educación	400,05	400,05	400,05	400,05	100,0	0,99
Defensa y Policía	390,00	364,92	309,65	309,61	79,4	0,96
Agricultura y Desarrollo Rural	160,00	104,76	85,90	85,90	53,7	0,39
Comercio, Industria y Turismo	81,75	81,75	81,75	81,75	100,0	0,20
Vivienda, Ciudad y Territorio	37,91	10,44	10,44	10,44	27,5	0,09
Cultura	30,00	29,99	28,45	28,41	94,8	0,07
Justicia y del Derecho	25,43	23,88	7,36	7,36	28,9	0,06
Relaciones Exteriores	7,77	1,59	1,59	1,59	20,4	0,02
<b>Total general</b>	<b>40.527,30</b>	<b>22.030,81</b>	<b>18.661,18</b>	<b>18.661,11</b>	<b>46,05</b>	<b>100,00</b>

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIF

En el sector **Agricultura y Desarrollo Rural**, los compromisos de mayor monto corresponden al Ministerio de Agricultura 46,54% en encargos fiduciarios para la reactivación económica, 27,87% como apoyo a la comercialización de papa y el 23,22% para el Plan LEC Emerge (Cuadro 3-6).

## Cuadro 3-6

Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, Ministerio de Agricultura por destino 2020 - Miles de millones de pesos

Destinación	Compromiso	Obligación	Pago
Apoyo comercialización de papa	30,00	15,00	15,00
Encargo fiduciario	50,10	46,84	46,84
PAEF - Prima	0,03	0,03	0,03
Plan LEC Emerge	25,00	25,00	25,00
Productores Algodón	1,77	1,48	1,48
Productores maíz	0,76	0,46	0,46
<b>Total</b>	<b>107,7</b>	<b>88,8</b>	<b>88,8</b>

Fuente: SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

**En el sector Comercio Industria y Turismo**, el Decreto 468 del 2020, autorizó a Findeter y Bancoldex la colocación de créditos directos con tasa compensada para que entidades territoriales y otras entidades financien proyectos y actividades para evitar o mitigar el impacto de la crisis en la economía.

Se evidencian compromisos del Ministerio de Comercio por \$39.528 millones para el programa Fontur y \$42.225 millones como líneas de crédito con Bancoldex a Pymes.

**En el sector Cultura**, el Decreto 561 facultó al Ministerio de Cultura a realizar de forma transitoria transferencias o incentivos a los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad y que no sean parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, BEPS para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA. Como mínimo un tres por ciento (3%) del valor de las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos se destinarán a los artistas, creadores y gestores culturales con discapacidad.

Los recursos provienen del impuesto nacional al consumo con destino a cultura, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, girados de la vigencia 2019 y los que se giren durante la vigencia 2020 a los departamentos y el Distrito Capital.

De acuerdo con los registros SIIF el Ministerio de Cultura realizó 1.158 contratos en dos componentes del Programa Comparte lo que Somos: Gastos por \$4.300 millones y Premios por \$25.690 millones. El mayor monto de contratos en el Ministerio de Cultura \$15.600 millones en dos contratos dirigidos a personas naturales con trayectoria en el desarrollo de prácticas artísticas, culturales, etc. El promedio de compromiso para los otros 1,156 contratos fue de \$12,53 millones.

**En el sector Defensa y Policía**, los recursos se comprometieron en mayor medida en un 63,76% para temas relacionados con bioseguridad y salud, y el 33,89% para temas relacionados con transporte (Cuadro 3-7).



**Cuadro 3-7**

Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 ,  
recurso 54 sector Defensa y Policía por uso - 2020 - Miles de millones de pesos

Entidad ejecutora	Armada	Ejército	Fuerza Aérea	Mindefensa	Mindefensa - Salud	Policía	Policía - Salud	Total
Alojamiento	0,03	-	-	-	-	-	-	0,03
Combustible	15,00	22,96	1,46	-	-	3,46	-	42,88
Compensación Aislamiento	-	-	-	-	2,44	-	-	2,44
Elementos de bioseguridad y de aseo	10,60	19,40	2,22	1,38	11,74	48,93	11,26	105,53
Equipos informáticos	-	-	0,39	-	0,03	-	-	0,42
Insumos y equipos Médicos	4,04	0,09	2,02	-	18,65	0,00	19,72	44,52
Mantenimiento de equipo y maquinaria	0,03	-	-	-	-	-	-	0,03
Maquinaria y equipo no médico	2,69	-	0,78	-	-	-	-	3,47
Raciones	-	1,28	0,10	-	-	-	-	1,38
Reparación equipo aéreo	-	-	5,30	-	-	-	-	5,30
Reparación vehículos	0,02	-	55,05	-	-	-	-	55,07
Servicios cuidado salud	0,89	-	-	-	27,65	-	38,15	66,69
Servicios profesionales	0,01	-	-	-	-	-	0,19	0,20
Servicios transporte	-	10,94	-	-	0,33	-	0,68	11,95
<b>Total</b>	<b>33,32</b>	<b>54,67</b>	<b>67,32</b>	<b>1,38</b>	<b>60,84</b>	<b>52,39</b>	<b>70,00</b>	<b>339,92</b>
Distribución	9,8	16,1	19,8	0,4	17,9	15,4	20,6	100,0

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

**En el sector Educación**, se comprometieron \$0,40 billones que fueron transferidos a los departamentos y municipios para adquirir elementos de bioseguridad y aseo para los colegios oficiales.

**En el sector Hacienda**, el MHCP comprometió en mayor medida los recursos con las entidades financieras en un 64,8% para el programa PAEF, 15,61% para el programa Ingreso Solidario y 16,35% para el Subsidio otorgado por el FNG. Resalta que \$52.930 millones de los recursos para COVID-19 se comprometieron para los déficits operacionales de los Sistemas de Transporte Masivo de las principales ciudades y para temas de transporte (Cuadro 3-8).

## Cuadro 3-8

Compromiso de recursos asignados a la emergencia POR la COVID-19 , recurso 54, Ministerio de Hacienda por destino 2020 - Miles de millones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago
Subsidio comisión garantías otorgadas por el FNG	1.224,38	-	-
Apoyo pago de nómina	4.852,88	4.852,87	4.852,87
Apoyo pago de prima	187,88	187,87	187,87
Deficit Operacionales de los SITM y transporte	52,93	-	-
Ingreso solidario	1.169,20	1.158,93	1.158,93
Servicios públicos	1,00	-	-
<b>Total</b>	<b>7.488,26</b>	<b>6.199,67</b>	<b>6.199,67</b>

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

**En el sector Inclusión Social y Reconciliación**, Compromisos del DPS para los programas Familias y Jóvenes en Acción con ocasión de la pandemia por \$2,77 billones y para el programa Ingreso Solidario se comprometieron \$3,2 billones.

**En el sector Justicia y el Derecho**, compromisos del INPEC y la USPEC por \$23.897 millones en mayor medida para maquinaria y equipo no médico que no se obligó (Cuadro 3-9).

## Cuadro 3-9

Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, Justicia y Derecho por uso 2020 - Miles de millones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago
Adquisición de municiones o armas	0,85	0,00	0,00
Combustible	0,02	0,01	0,01
Elementos de bioseguridad y de aseo	3,67	3,29	3,29
Equipos informáticos	2,07	1,63	1,63
Insumos y equipos Médicos	2,73	0,74	0,74
Maquinaria y equipo no médico	12,34	0,00	0,00
PAEF - Nómina	0,00	0,00	0,00
Reparación vehículos	0,48	0,44	0,44
Servicios cuidado salud	0,53	0,45	0,45
Servicios profesionales	1,22	0,79	0,79
<b>Total</b>	<b>23,90</b>	<b>7,36</b>	<b>7,36</b>

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

**En el sector Presidencia**, el compromiso corresponde con el recurso para la subcuenta de mitigación del FNGRD donde respecto al compromiso se obligó el 35%.

**En el sector Trabajo**, compromisos del Ministerio del Trabajo, principalmente para el programa Colombia Mayor por \$1,2 billones (Cuadro 3-10).

*Cuadro 3-10*

Compromiso de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19 , recurso 54, Ministerio del Trabajo por destino 2020 - Miles de millones de pesos

Destino	Compromiso	Obligación	Pago
Apoyo ingreso trabajadores suspendidos o en licencia no remunerada	56,59	49,05	49,05
Colombia Mayor	1.211,46	1.211,46	1.211,46
Transferencia trabajadores cesantes - caja compensación	126,74	117,30	117,30
<b>Total</b>	<b>1.394,78</b>	<b>1.377,80</b>	<b>1.377,80</b>

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

**En el sector Salud**, compromisos del Ministerio de Salud y la Protección Social, el 37% para Insumos y equipos médicos (Cuadro 3-11).

*Cuadro 3-11*

Compromiso de recursos asignados a la emergencia POR la COVID-19 , recurso 54, Ministerio de Salud por uso 2020 - Miles de millones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución compromiso
Compensación aislamiento	142,48	142,48	142,48	4,45
Construcción en el marco de emergencia	5,47	5,47	5,47	0,17
Elementos de bioseguridad y de aseo	28,10	28,10	28,10	0,88
Insumos y equipos médicos	1.197,62	1.197,62	1.197,62	37,40
Maquinaria y equipo no médico	0,57	0,57	0,57	0,02
Pago UPC Cotizantes fallecidos o suspendidos	580,13	580,13	580,13	18,12
Reconocimiento talento humano	226,39	226,39	226,39	7,07
Servicios cuidado salud	547,33	547,33	547,33	17,09
Transferencias a Hospitales	474,05	474,05	474,05	14,80
<b>Total</b>	<b>3.202,14</b>	<b>3.202,14</b>	<b>3.202,14</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021.

En el sector **Vivienda**, compromisos del Ministerio de Vivienda \$10,08 billones para subsidios a los servicios públicos del sector rural y \$351 millones para subsidios de vivienda.

Según el MHCP hubo traslados de PGN a los sectores por \$ 481.500 millones, sin embargo, en SIIF no es posible verificar dichos traslados.

### 3.3 Ejecución de los recursos del FOME

El 86% de los recursos asignados para atender la emergencia pertenecen al FOME y sectorialmente Hacienda participa con el 72% de esa asignación que a su vez presenta la menor ejecución 25% (Cuadro 3-12).

Cuadro 3-12

#### Ejecución de recursos del FOME por sectores Miles de millones de pesos y porcentajes

Sector	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Ejecución	Distribución apropiación
Presidencia de la Republica	-	-	-	-	-	-
Hacienda	25,20	7,47	6,19	6,19	24,54	72,34
Agricultura y Desarrollo Rural	0,16	0,10	0,09	0,09	53,69	0,46
Salud y Protección Social	1,41	1,41	1,41	1,41	100,00	4,06
Educación	0,40	0,40	0,40	0,40	100,00	1,15
Cultura	0,03	0,03	0,03	0,03	94,82	0,09
Comercio, Industria y Turismo	0,08	0,08	0,08	0,08	100,00	0,23
Trabajo	1,49	1,39	1,38	1,38	92,35	4,28
Vivienda, Ciudad y Territorio	0,04	0,01	0,01	0,01	27,53	0,11
Inclusión Social y Reconciliación	6,02	5,97	5,93	5,93	98,52	17,29
<b>Total</b>	<b>34,84</b>	<b>16,88</b>	<b>15,52</b>	<b>15,52</b>	<b>44,54</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF.

Por entidades, la mayor participación está en el Ministerio de Hacienda con el 72,3% con la más baja ejecución. Los ministerios de Cultura y Vivienda presentan las menores participaciones en los recursos 0,09% y 0,11% respectivamente (Cuadro 3-13).

Cuadro 3-13

Distribución y ejecución de recursos del FOME por entidad 2020  
Billones de pesos

Entidad	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Ejecución % (3/1)	Distribución % (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	25,20	7,47	6,19	6,19	24,5	72,34
Ministerio de Agricultura	0,16	0,10	0,09	0,09	53,7	0,46
Ministerio de Salud y Protección Social	1,41	1,41	1,41	1,41	100,0	4,06
Ministerio Educación Nacional	0,40	0,40	0,40	0,40	100,0	1,15
Ministerio de Cultura	0,03	0,03	0,03	0,03	94,8	0,09
Min comercio Industria Turismo	0,08	0,08	0,08	0,08	100,0	0,23
Ministerio del Trabajo	1,49	1,39	1,38	1,38	92,3	4,28
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0,04	0,01	0,01	0,01	27,5	0,11
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	6,02	5,97	5,93	5,93	98,5	17,29
<b>Total</b>	<b>34,84</b>	<b>16,88</b>	<b>15,52</b>	<b>15,52</b>	<b>44,5</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Cálculos CGR, CDEFP, DCEF con SIIF

En el caso del Fondo Nacional de Garantías coincide en sus montos y ejecución lo reportado en la página del Ministerio con lo extraído de SIIF, sin embargo, como anteriormente se observó, el Decreto 522 de 2020 no menciona a este Fondo como destinatario de los recursos.

En el caso del FNGRD que está agregado en los reportes del MHCP en el FOME, una asignación de \$2,97 billones con una ejecución del 34,8%. No se obligaron los recursos para Alimentación y para el programa Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) (Cuadro 3-14).

Cuadro 3-14

Ejecución recursos por componentes FNGRD 2020  
Miles de millones de pesos

Componente	Compromisos	Obligaciones	Pago	Distribución compromiso
FNGR - Alimentación	106,00	-	-	3,57
FNGR - PRASS	77,37	-	-	2,60
FNGR - Salud	1.688,19	910,35	910,35	56,80
FNGR - Vacunación	1.100,69	125,00	125,00	37,03
<b>Total</b>	<b>2.972,25</b>	<b>1.035,35</b>	<b>1.035,35</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** SIIF con corte a 6 de enero del 2021

### 3.3.1 Ejecución de los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural

Al Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, de acuerdo con el Decreto 813 de 2020, se le adicionaron \$124.000 millones, pero en la base SIIF el presupuesto inicial para la subcuenta Intersubsectorial Minas y Energía (1900) contaba con un presupuesto inicial de \$2,9 billones, las adiciones fueron de \$204.400 de millones y las deducciones de \$177.200 millones para un presupuesto definitivo de \$2,93 billones.

De acuerdo con información reportada por el fondo Cuota de Manejo de Gas Natural a la CGR pagaron subsidios a hogares de estratos 1 y 2 por \$115.700 millones.

### 3.3.2 Ejecución de los recursos para atender la emergencia por la COVID-19 a nivel territorial

Se apropiaron en los entes territoriales \$6,72 billones, el 44% del recurso se apropió para salud y llama la atención que el 28% del recurso asignado fue para el sector transporte de estos \$1,83 billones para Bogotá, así como, el 7% para gastos de funcionamiento en departamentos, municipios, empresas y estapúblicos nacionales y territoriales (Cuadro 3-15).

## Cuadro 3-15

Asignación definitiva de los recursos para atender la emergencia por la COVID-19 ,  
por ámbito y tema 2020 - Miles de millones de pesos

Tema	Bogotá	Departamentos	Distritos	Municipios	Empresas Nacionales	Empresas territoriales	Estapúblicos Nacionales	Estapúblicos territoriales	Total
Salud	2,69	485,94	-	286,88	1.873,09	242,41	3,67	60,04	2.954,72
Transporte	1.834,89	2,38	-	7,63	0,98	46,64	-	-	1.892,51
Gastos de funcionamiento	-	108,68	-	22,16	178,83	152,75	6,98	0,79	470,19
Prevención y Atención de Desastres	-	105,83	44,86	192,78	-	-	-	0,01	343,48
Atención a Grupos Vulnerables	113,40	61,24	-	129,15	-	0,01	-	0,03	303,83
Educación	2,47	130,43	-	51,69	-	-	15,24	22,87	222,71
Agua Potable y Saneamiento Básico	53,70	0,71	-	29,48	-	5,31	-	-	89,20
Libre Destinación	-	-	-	-	3,48	58,89	3,38	21,14	86,90
Desarrollo Comunitario	-	19,54	-	59,25	0,02	-	-	-	78,81
Desarrollo Turístico	-	13,73	-	0,07	-	-	53,22	5,19	72,21
Fortalecimiento Institucional	-	20,96	-	16,56	-	3,89	-	0,00	41,40
Desarrollo Industrial	10,36	20,30	-	1,99	0,03	-	-	-	32,68
Defensa y Seguridad	-	4,84	-	16,97	-	-	-	0,17	21,98
Sector Eléctrico	-	1,39	-	0,06	11,60	7,56	-	-	20,60
Cultura	-	12,24	-	1,20	-	-	-	6,13	19,57
Sector Gobierno - General	-	12,03	-	5,12	-	-	-	-	17,16
Ciencia y Tecnología	-	-	-	-	-	-	0,40	13,40	13,80
Administración y Protección del Medio Ambiente	-	9,73	-	1,94	0,03	-	0,08	-	11,78
Desarrollo Agropecuario, Silvicultura y Pesca	-	5,77	-	0,80	-	-	-	0,01	6,58
Desarrollo Comercial	-	4,38	-	1,93	-	-	0,00	-	6,31
Justicia	-	-	-	3,65	-	-	-	-	3,65
Destinación específica sin distribuir	-	-	-	-	-	3,21	-	0,23	3,44
Comunicación	-	1,78	-	0,03	-	-	-	0,03	1,84
Vivienda	-	-	-	1,18	-	0,05	-	-	1,23
Sector Minero	-	0,75	-	-	-	-	-	-	0,75
Pagos de previsión social	-	-	-	-	-	0,05	-	-	0,05
Sector Petróleo y Gas - General	-	-	-	0,02	-	-	-	-	0,02
Sector Trabajo y Seguridad Social - General	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total general</b>	<b>2.017,51</b>	<b>1.022,66</b>	<b>44,86</b>	<b>830,53</b>	<b>2.068,07</b>	<b>520,75</b>	<b>82,97</b>	<b>130,06</b>	<b>6.717,41</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales.

La ejecución medida por el momento de obligaciones fue del 52,8%. La mayor apropiación fue en las empresas Nacionales \$2,07 billones, seguida por Bogotá \$2,02 billones con 99% de ejecución (Cuadro 3-16).

### Cuadro 3-16

Ejecución de los recursos a nivel territorial para atender la emergencia por la COVID-19 , por ámbito 2020 - Miles de millones de pesos

Ambito	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución
Empresas Nacionales	2.068,1	1.507,5	-	1.506,8	-
Bogotá	2.017,5	2.006,4	2.000,6	2.000,6	99,2
Departamentos	1.022,7	808,8	750,7	720,8	73,4
Municipios	830,5	634,7	602,5	567,2	72,5
Empresas territoriales	520,8	393,5	-	356,9	-
Estapúblicos territoriales	130,1	118,6	115,9	109,8	89,1
Estapúblicos Nacionales	83,0	67,5	34,0	31,9	41,0
Distritos	44,9	43,5	43,5	36,0	97,0
<b>Total</b>	<b>6.717,4</b>	<b>5.580,7</b>	<b>3.547,3</b>	<b>5.329,9</b>	<b>52,8</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales.

El sector salud presentó la mayor apropiación de recursos con una asignación de \$2,95 billones, con ejecución del 22%. Otros sectores relevantes y con baja ejecución son: el de Vivienda con el 1,27%, el sector eléctrico 7%, Turismo con el 40% y el de educación con 41,6% (Cuadro 3-17).



Cuadro 3-17

Ejecución de los entes territoriales por tema de los recursos COVID-19 en 2020  
Miles de millones de pesos

Tema	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución
Salud	2.954,72	2.292,81	649,59	2.184,42	21,98
Transporte	1.892,51	1.869,95	1.840,00	1.867,69	97,23
Gastos de Funcionamiento	470,19	277,03	87,47	272,09	18,60
Prevención y Atención de Desastres	343,48	297,22	285,17	268,84	83,02
Atención a Grupos Vulnerables	303,83	269,36	263,39	261,39	86,69
Educación	222,71	114,33	92,65	69,33	41,60
Agua Potable y Saneamiento Básico	89,20	76,36	70,57	75,60	79,12
Libre Destinación	86,90	70,98	19,59	62,02	22,54
Desarrollo Comunitario	78,81	54,79	54,40	50,77	69,03
Desarrollo Turístico	72,21	53,52	28,92	26,88	40,05
Fortalecimiento Institucional	41,40	40,48	33,99	36,04	82,09
Desarrollo Industrial	32,68	31,37	30,43	30,46	93,14
Defensa y Seguridad	21,98	16,83	15,08	12,64	68,63
Sector Eléctrico	20,60	18,37	1,44	18,12	7,01
Cultura	19,57	18,58	18,48	18,30	94,45
Sector Gobierno	17,16	16,04	15,31	15,31	89,23
Ciencia y Tecnología	13,80	13,23	12,74	12,69	92,32
Administración y Protección del Medio Ambiente	11,78	11,57	11,42	11,40	96,95
Desarrollo Agropecuario,	6,58	6,58	6,58	6,55	99,95
Desarrollo Comercial	6,31	3,12	3,09	2,52	48,97
Justicia	3,65	3,44	3,41	2,17	93,48
Destinación específica sin distribuir	3,44	2,98	-	2,98	-
Comunicación	1,84	1,78	1,78	1,78	97,20
Vivienda	1,23	0,07	0,02	0,06	1,27
Sector Minero	0,75	1,70	1,70	1,70	227,33
Pagos de previsión social	0,05	0,02	-	0,02	-
Sector Petróleo y Gas - General	0,02	0,02	0,02	0,02	100,00
Sector Trabajo y Seguridad Social - General	-	18,10	-	18,10	-
<b>Total</b>	<b>6.717,41</b>	<b>5.580,66</b>	<b>3.547,27</b>	<b>5.329,89</b>	<b>52,81</b>

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales

Las mayores apropiaciones de recursos corresponden a Bogotá 22% y Atlántico 10%, sin embargo, per cápita quienes recibieron mayor monto de recurso corresponde a los departamentos de Amazonas, San Andrés y Guainía. Las menores ejecuciones se dieron en Putumayo que no comprometió los recursos, Caquetá, Cauca y Córdoba con ejecuciones inferiores al 50% (Cuadro 3-18).

## Cuadro 3-18

Ejecución de los Departamentos de los recursos para COVID-19 2020  
Miles de millones de pesos

Departamento	Definitivo	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Percapita apropiación
Bogotá, D.C.	228,44	181,14	162,70	161,45	71,2	30.818
Atlántico	106,15	98,27	86,62	86,32	81,6	41.863
Antioquia	93,85	82,60	82,15	77,30	87,5	14.648
Magdalena	70,68	46,62	41,11	41,11	58,2	52.680
Huila	60,56	53,89	50,58	48,69	83,5	55.038
Córdoba	58,20	29,66	27,60	27,41	47,4	32.609
Meta	47,43	45,91	42,05	39,73	88,6	45.622
Cauca	40,02	19,88	19,73	19,72	49,3	27.329
Casanare	34,36	28,68	28,23	26,91	82,2	81.713
Norte de Santander	32,59	32,31	32,31	32,31	99,1	21.848
Tolima	32,52	26,51	20,29	20,29	62,4	24.447
Bolívar	31,66	18,78	18,06	15,27	57,0	15.296
Caldas	31,48	27,02	26,00	25,40	82,6	31.533
Amazonas	24,27	15,88	15,16	13,70	62,5	316.853
Cesar	21,90	19,02	18,92	18,92	86,4	18.241
Arauca	20,35	19,05	19,04	18,89	93,6	77.619
Risaralda	19,33	16,50	16,46	15,57	85,2	20.489
Caquetá	19,26	10,70	8,72	5,22	45,3	47.918
Archipiélago de San Andrés, Providencia	16,50	11,54	11,36	11,36	68,8	269.256
La Guajira	12,92	10,53	9,79	3,95	75,8	14.672
Putumayo	11,06	0,00	0,00	0,00	-	31.776
Guaviare	8,25	8,25	8,23	7,65	99,7	n.a
Guainía	5,59	3,40	3,08	3,08	55,1	116.285
Valle del Cauca	2,06	1,28	1,28	0,00	62,2	461
Santander	1,46	1,42	1,24	0,53	85,4	667
<b>Total</b>	<b>1.022,66</b>	<b>808,83</b>	<b>750,72</b>	<b>720,76</b>	<b>73,4</b>	<b>25.336</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales

A nivel municipal, la mayor apropiación de recursos se dio en los municipios de categoría especial con el 38%, primera el 24% y sexta el 20% (Cuadro 3-19).

*Cuadro 3-19*

Ejecución de los municipios por categoría municipal de los recursos para COVID-19 2020  
Miles de millones de pesos

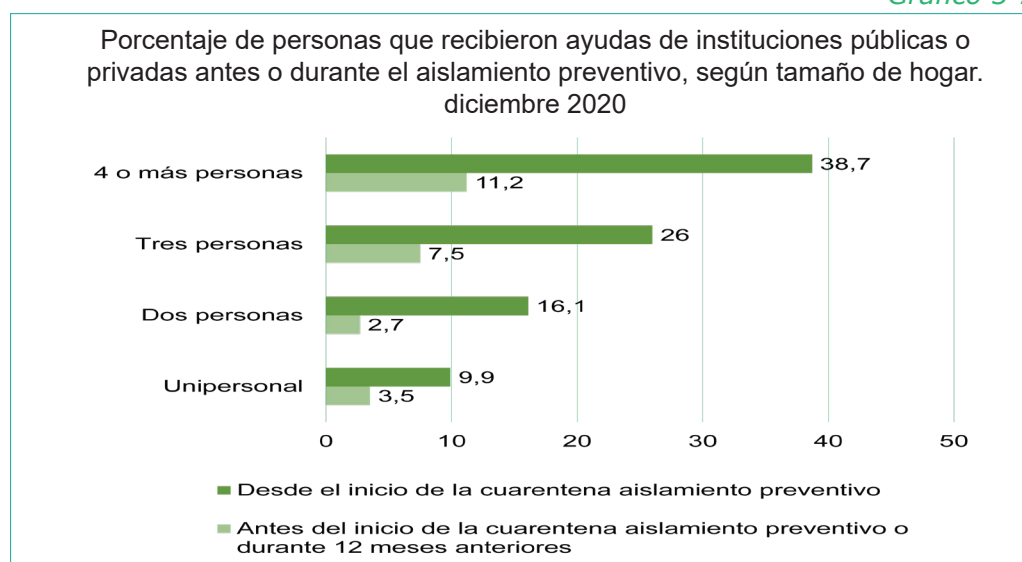
Categoría	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución
Especial	317,00	246,10	233,77	219,37	73,74
Primera	201,54	129,66	123,76	113,87	61,41
Sexta	161,85	144,94	138,30	134,67	85,45
Segunda	52,91	31,77	30,16	28,80	57,01
Quinta	36,89	30,46	26,10	23,87	70,75
Cuarta	32,43	28,13	27,67	24,14	85,34
Tercera	26,99	23,03	22,11	21,83	81,90
<b>Total</b>	<b>829,61</b>	<b>634,08</b>	<b>601,88</b>	<b>566,55</b>	<b>72,55</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF información de gasto reportada en CHIP por entes territoriales

### 3.4 Las políticas y acciones adoptadas por el gobierno para atender la emergencia por la COVID-19

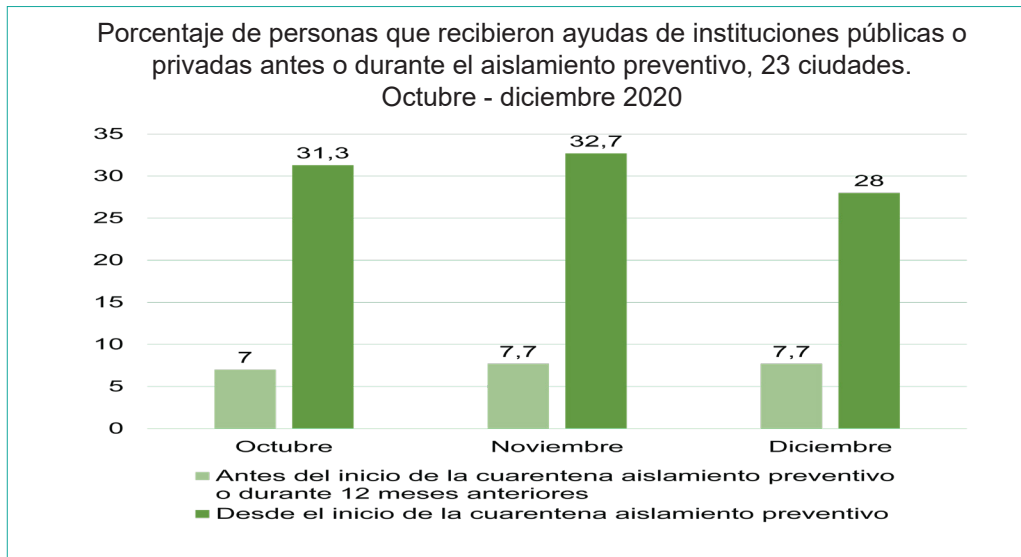
Resultados de la encuesta Pulso Social del DANE indican que en las 23 principales ciudades se incrementaron las ayudas a los hogares por parte de instituciones públicas o privadas. En mayor medida para los hogares de 4 o más personas con una disminución en el mes de diciembre (Gráficos 3-2 y 3-3).

*Gráfico 3-2*



**Fuente:** DANE Pulso Social a diciembre del 2020.

Gráfico 3-3



**Fuente:** DANE Pulso Social a diciembre del 2020.

Entre las acciones del gobierno para aumentar los ingresos de la población y la protección del empleo se encuentran entre otros: El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060/2020), el programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto 518 para aquella población vulnerable que no estaba beneficiada de otros programas; y transferencias como la devolución del IVA para personas en los hogares beneficiados con los programas Familias en Acción y Colombia Mayor.

Adicionalmente mediante el Decreto 814 se autorizaron transferencias monetarias extraordinarias para los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) y Jóvenes en Acción exclusivamente durante el Estado de Emergencia. En el caso del programa Colombia Mayor, en el Decreto 553 se definió el valor de la transferencia en \$80.000 pesos, priorizando a las personas mayores de 70 años. Estos recursos se cubren con cargo al FOME.

Apoyo económico a campesinos, reinsertados, artistas y gestores de turismo: El Decreto 486, facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a otorgar un incentivo económico a trabajadores del campo mayores de 70 años no cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional; con el Decreto 561, se facultó al Ministerio de Cultura a realizar transferencias o incentivos a los artistas en condición de vulnerabilidad.

Para la población en proceso de reincorporación, el Decreto 570, facultó a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) para otorgar un apoyo excepcional de \$160.000 durante tres meses a las personas reinsertadas de grupos armados organizados al margen de la ley que se encuentren activos en proceso de reintegración y que no reciban los beneficios propios de la reintegración y mediante el Decreto 557, se autorizaron transferencias o incentivos para los guías de turismo.

En abril de 2020 en el MHCP se creó el Comité de Administración del FOME como órgano técnico de coordinación y seguimiento para la administración de este. De acuerdo con el MHCP este comité aprobó para el FOME, \$22,24 billones distribuidos en tres programas: Atención Emergencia Sanitaria (33%), Ayuda social población vulnerable (28%) y Protección del empleo y reactivación económica (9%).

La CGR con fuente SIIF clasificó según su objeto los contratos contraídos con cargo al recurso 54 que incluye al FOME en los tres programas señalados (\$0,05 billones no fue posible clasificarlos en estos programas (Cuadro 3-20). Se encuentra diferencia en la distribución del compromiso en cuanto a lo aprobado, particularmente mayor participación para Población Vulnerable y menor para protección del empleo y reactivación económica.

*Cuadro 3-20*

Recursos aprobados por programas por la administración del FOME y ejecución 2020

Programa	Recursos aprobados por la Administración del FOME	Compromiso	Obligación	Pagos	Distribución compromiso
Atención emergencia sanitaria	7,28	7,05	5,13	5,13	31,96
Ayuda social población vulnerable	6,13	8,66	8,50	8,50	39,25
Protección del empleo y reactivación económica	8,83	6,30	5,07	5,07	28,55
Sin clasificar		0,05	-	-	0,24
<b>Total</b>	<b>22,24</b>	<b>22,05</b>	<b>18,70</b>	<b>18,70</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

No aparecen recursos comprometidos para el programa Devolución del IVA, Atención Adultos Mayores en lista de espera Colombia Mayor, Liquidez Bancoldex y Liquidez Findeter; aparecen contratos en temas que no están en los propuestos inicialmente por el Comité Administrativo del FOME, como \$400.000 millones para bioseguridad en los colegios oficiales, \$188.000 millones para apoyo a la prima y particularmente \$53.000 millones de recursos del FOME para apoyar el transporte masivo y transporte (Cuadro 3-21).

Se presenta una diferencia significativa entre lo estimado y lo comprometido para el Programa Giros Extraordinarios Programas Sociales (2do giro) de un estimado de \$1,3 billones, se comprometieron \$4 billones; para el Programa Ingreso Solidario de un estimado de \$1,5 billones se comprometieron \$4,4 billones. En el caso de apoyo al pago de nóminas de un estimado de \$6,2 billones se comprometieron \$4,85 billones (Cuadro 3-21).

## Cuadro 3-21

## Recursos aprobados y comprometidos por programas y usos por la Administración del FOME 2020

	Estimado	Compromiso
<b>Usos recursos emergencia con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias*</b>	<b>22.242</b>	<b>22.050</b>
<b>1. Atención emergencia sanitaria</b>	<b>7.284</b>	<b>7.047</b>
Medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional	6.783	6.150
Sanidad del sector Defensa	346,3	365
Elementos de bioseguridad - centros de reclusión	25,5	24
Bioseguridad colegios oficiales	NA	400
Abastecimiento alimentario - Minagricultura	130,0	108
<b>2. Ayuda social a población en condición vulnerable</b>	<b>6.132</b>	<b>8.656</b>
Giros extraordinarios Programas Sociales (2 giros)	1.268	3.981
Adelanto Programa de Devolución IVA	400	
Asistencia humanitaria alimentaria para adultos mayores	300	106
Programa Ingresos Solidario (3 giros, 160.000 x hogar)	1.462	4.372
Atención adultos mayores en lista de espera - Colombia Mayor	98	
Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Comp. Familiar	104	127
Asistencia a Colombianos en el exterior	14	2
Financiación de servicios públicos domiciliarios	1.641	11
Apoyo al pago de la prima de mitad de año para trabajadores de 1sm	557	56
Apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada	288	0
<b>3. Protección del empleo y reactivación económica</b>	<b>8.826</b>	<b>6.295</b>
Subsidio a la comisión de las garantías del Fondo Nacional de Garantías	1.888	1.224
Liquidez Banca segundo piso - Bancoldex	400	
Liquidez Banca segundo piso - Findeter	300	
Apoyos para el sector cultura	30	30
Apoyo pago prima	NA	188
Apoyo al pago de nóminas por tres meses	6.208	4.853
<b>4. Recursos para el transporte y sistemas masivos de transporte</b>	<b>NA</b>	<b>53</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

NA: No aparece en lo inicialmente planeado por el Comité de Administración del FOME.

\* Valores estimados por las entidades ejecutoras de gasto, cifras all 27 de mayo de 2020 en miles de millones

Los mayores montos de recurso comprometido para la emergencia fueron para temas de salud el 29%, para el PAEF 22%, para el Programa Ingreso Solidario 20% y el 13% para Familias en Acción (Cuadro 3-22).

Cuadro 3-22

Recursos comprometidos (Recurso 54) para Emergencia por la COVID-19 por uso 2020 - Miles de millones de pesos

Destinación	Sin clasificar	Atención Emergencia Sanitaria	Ayuda social población vulnerable	Protección del empleo y reactivación económica	total	Distribución compromiso
PAEF - Nómina	-	0,00	-	4.852,88	4.852,88	22,01
Programa Ingreso Solidario	-	-	4.372,31	-	4.372,31	19,83
Programa "En Acción"	-	-	2.769,40	-	2.769,40	12,56
FNGR - Salud	-	1.688,19	-	-	1.688,19	7,66
Insumos y equipos Médicos	-	1.261,43	-	-	1.261,43	5,72
Subsidios otorgados por el FGN	-	-	-	1.224,38	1.224,38	5,55
Programa "Colombia Mayor"	-	-	1.211,46	-	1.211,46	5,49
FNGR - Vacunación	-	1.100,69	-	-	1.100,69	4,99
Servicios cuidado salud	-	619,77	-	-	619,77	2,81
Pago UPC Cotizantes fallecidos o suspendidos	-	580,13	-	-	580,13	2,63
Elementos de bioseguridad y de aseo	-	539,55	-	-	539,55	2,45
Transferencias a Hospitales	-	474,05	-	-	474,05	2,15
Reconocimiento Talento Humano	-	226,39	-	-	226,39	1,03
PAEF - Prima	-	0,03	-	187,88	187,90	0,85
Otros	54,06	556,45	301,27	29,99	941,77	4,27
<b>Total</b>	<b>54,06</b>	<b>7.046,67</b>	<b>8.654,44</b>	<b>6.295,12</b>	<b>22.050,29</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

### 3.5 Recursos para Salud

Se comprometieron para temas de salud \$6,26 billones, el 44,5% del recurso para el FNGR quien giró los recursos a la Fiduciaria la Previsora para salud y vacunación, 29% para insumos, equipos médicos, elementos de bioseguridad y aseo (Cuadro 3-23).



**Cuadro 3-23**

Recursos comprometidos (Recurso 54) para Salud Emergencia por la COVID-19  
por uso 2020 - Miles de millones de pesos

Uso y destino	Elementos de bioseguridad y de aseo	Fondo Nacional de Gestión del riesgo	Otros	Transferencias a Hospitales	Transferencias Monetarias	Total	Distribución
Elementos de bioseguridad y de aseo	539,55	-	-	-	0,0002	539,5548	8,61
FNGR - Salud	-	1.688,19	-	-	-	1.688,1890	26,95
FNGR - Vacunación	-	1.100,69	-	-	-	1.100,6950	17,57
Insumos y equipos Médicos	1.261,43	-	-	-	-	1.261,4253	20,14
Pago UPC Cotizantes fallecidos o suspendidos	-	-	580,13	-	-	580,1286	9,26
Servicios cuidado salud	-	-	619,77	-	-	619,7666	9,89
Transferencias a Hospitales	-	-	-	474,05	-	474,0480	7,57
<b>Total</b>	<b>1.800,98</b>	<b>2.788,88</b>	<b>1.199,90</b>	<b>474,05</b>	<b>0,0002</b>	<b>6.263,81</b>	<b>100,00</b>
Distribución	28,8	44,5	19,2	7,6	0,0	100	

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

Las entidades con mayor recurso comprometido son el Ministerio de Salud y de la Protección Social (MSP), seguido por el FNGRD que de \$2,8 billones comprometidos solo obligaron \$1,0 billón con la Fiduciaria La Previsora S.A. En el caso del MSP los mayores compromisos fueron con la Administradora de los recursos de la salud (ADRES) el 78% y el 19% con Hospitales y Empresas Sociales del Estado (Cuadro 3-24 y 3-25).

## Cuadro 3-24

Ejecución de los municipios por categoría municipal de los recursos para COVID-19 2020  
Miles de millones de pesos

Entidad ejecutora	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución compromiso
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	2.827,23	2.827,23	2.827,23	45,14
Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres	2.788,88	1.035,35	1.035,35	44,52
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	400,05	400,05	400,05	6,39
Policía Nacional - Salud	69,13	61,12	61,12	1,10
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	58,04	56,56	56,55	0,93
Policía Nacional - Gestión General	48,93	47,43	47,43	0,78
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	23,98	23,54	23,54	0,38
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	19,49	14,64	14,64	0,31
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	15,54	15,03	15,03	0,25
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	4,24	3,60	3,60	0,07
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	3,86	3,43	3,43	0,06
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)	3,07	1,06	1,06	0,05
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	1,38	0,72	0,72	0,02
<b>Total</b>	<b>6.263,81</b>	<b>4.489,76</b>	<b>4.489,75</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

## Cuadro 3-25

Recursos comprometidos (Recurso 54) para Salud Emergencia por la COVID-19  
por el Ministerio de Salud y la Protección Social por beneficiado 2020  
Miles de millones de pesos y porcentaje

Transferido a	Compromiso	Distribución
ADRES	2.211,37	78,22
Centros de Salud	11,65	0,41
Departamentos y municipios	40,66	1,44
Empresas Sociales del Estado	68,04	2,41
Hospital	463,70	16,40
Otros	31,81	1,13
<b>Total</b>	<b>2.827,23</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

La mayor contratación con la ADRES fue para el pago de las pruebas de Tamizaje y diagnóstico de la COVID-19 (Cuadro 3-26).

### Cuadro 3-26

Recursos comprometidos (Recurso 54) para Salud Emergencia por la COVID-19 por el Ministerio de Salud y la Protección Social con la ADRES por objeto del contrato 2020  
Miles de millones de pesos

Objeto del Contrato ADRES	Compromiso
Pago de anticipos unidades de cuidados intensivos e intermedios	272
Pago de pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico para COVID-19	1.133
Pago para el reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud	226
Reconocimiento y pago a las EPS del valor de la UPC de aquellos cotizantes suspendidos y su núcleo familiar y beneficiarios de cotizante que hayan fallecido	580
<b>Total</b>	<b>2.211</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021 y MHCP, reclasificación por DIARI y DCEF.

## 3.6 Programa de Apoyo al Empleo Formal

Con cargo al FOME se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060/2020) para apoyar y proteger el empleo formal: Consiste en un subsidio entregado a los empleadores por cada trabajador con valor entre el 40% y 50% de un smlmv, que podrán solicitar por una sola vez mensualmente durante los meses de mayo a diciembre de 2020, y enero, febrero y marzo de 2021 durante la pandemia del coronavirus COVID-19. De acuerdo con las estadísticas de la UGPP, se beneficiaron en los nueve meses programados 118.433 personas jurídicas, 23.344 personas naturales para 3.960.411 empleos protegidos con un monto girado a las empresas de \$5.826.467 millones.

En el Programa PAEF, se estima una cobertura de solo el 6% de las microempresas con un recurso asignado del 13%, mientras de las empresas 'medianas', 'grandes' y 'muy grandes' con mayor capacidad económica para enfrentar la crisis resultaron más favorecidas. Así se beneficiaron en total 3.087 empresas 'Muy grandes' (más de 500 empleados) y de Grandes empleadores (entre 200 y 500 empleados) con una cobertura del 44% y 45% respectivamente, asignándoseles el 47% del recurso (Cuadro 3-27).

**Cuadro 3-27****Beneficiarios del PAEF por tamaño del empleador 2020**

Tamaño del empleador (# de trabajadores)	Micro <=10	Pequeña >10 <=50	Mediana >50 <=200	Grande >200 <=500	Muy Grande >500	Total
Número de empresas a 2018*	1.504.329	87.761	21.459	6.793		1.620.342
Empleadores beneficiados	90.402	38.898	9.380	1.944	1.143	141.767
Cobertura de empresas	6	44	44	45		9
Distribución	64	27	7	1	1	100
Empleados Beneficiados	413.575	750.220	762.128	515.559	1.518.929	3.960.411
Distribución	10	19	19	13	38	100
<b>Recurso (millones de pesos)</b>	<b>739.711</b>	<b>1.212.222</b>	<b>1.147.138</b>	<b>755.960</b>	<b>1.971.426</b>	<b>5.826.457</b>
Distribución	12,7	20,8	19,7	13,0	33,8	100,0

**Fuente:** Elaborado CGR, CDEFP, DCEF con UGPP, Boletín No. 9 Resultados del Programa de Apoyo al Empleo Formal, consolidado a septiembre del 2020, tomado el 15 de marzo del 2021 de la página web de la Entidad. \*Estimaciones EA con cifras de Cámara de Comercio y Confecámaras <http://economiaaplicada.co/index.php/10-noticias/1493-2019-cuantas-empresas-hay-en-colombia>

Las entidades bancarias con mayor monto de recurso comprometido para el PAEF fueron: Bancolombia 41%, Davivienda 17%, Banco de Bogotá 13,5%, BBVA 8,5% y AV Villas 7,7% (Cuadro 3-28).

**Cuadro 3-28**Tercero beneficiario del programa PAEF Compromiso 2020  
Millones de pesos

Tercero Beneficiario	Compromiso	Tercero Beneficiario	Compromiso
Bancolombia S.A.	1.966,4	Banco Cooperativo Coopcentral	9,8
Banco Davivienda S.A.	836,0	Confiar Cooperativa Financiera	7,3
Banco de Bogotá S.A.	654,1	Banco Pichincha	5,7
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A. BBVA	413,5	Cooperativa Financiera de Antioquia CFA	2,2
Banco Comercial AV Villas S.A.	375,0	Coltefinanciera S.A. Compania de Financiamiento	1,8
BCSC S.A.	201,5	Banco Serfinanza S.A.	1,4
Banco de Occidente	145,4	Banco Santander de Negocios Colombia S.A.	1,4
Scotiabank Colpatría S.A.	73,1	Cotrafa Cooperativa Financiera	0,9
ITAU Corpbanca Colombia S.A.	56,5	Financiera Juriscoop S.A. Compania de Financiamiento	0,7
Banco Gnb Sudameris S.A.	23,3	Banco Credifinanciera S.A.	0,4
Citibank Colombia	19,6	Banco Finandina S.A. O Finandina Establecimiento Bancario	0,3
Bancoomeva	16,2	Mibanco Banco de la Microempresa de Colombia S.A.	0,3
Banco Popular S.A.	15,3	Banco de las Microfinanzas Bancamia S.A.	0,1
Banco Falabella S.A.	14,1	Banco Mundo Mujer S.A.	0,0
Banco Agrario de Colombia S.A.	10,5	Banco W S.A.	0,0
	<b>Total</b>		<b>4.852,9</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021.

### 3.6.1 El Programa de Apoyo para el pago de la prima de servicios

El Programa de Apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP), creado en el Decreto 770 de 2020 modificado por la Ley 2060 del 2020, otorga al beneficiario de este un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020. Con el Decreto 803 se crea el PAP para el sector agropecuario y consiste en un subsidio que busca dar a las personas naturales empleadoras y que sean trabajadores y/o productores del campo colombiano por una sola vez, un único aporte estatal que corresponde al número de empleados multiplicado por \$ 220.000, para subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020. La verificación de requisitos y decisión sobre la aprobación o rechazo de la solicitud está a cargo de la UGPP (Cuadro 3-29).

## Cuadro 3-29

## Beneficiarios del PAP por tamaño del empleador 2020

Tamaño del empleador (# de trabajadores)	Empleados beneficiados	Distribución	Recurso (Millones de pesos)	Distribución
Micro <=10	201.338	23,4	44.294	23,4
Pequeña >10 <=50	230.888	26,8	50.795	26,8
Mediana >50 <=200	170.350	19,8	37.477	19,8
Grande >200 <=500	89.187	10,4	19.621	10,4
Muy Grande >500	168.483	19,6	37.067	19,6
<b>Total</b>	<b>860.246</b>	<b>100,0</b>	<b>189.254</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaborado CGR, CDEFP, DCEF con UGPP, Boletín Consolidado de programa PAP, tomado el 16 de marzo del 2021 de la página web de la Entidad.

\*Estimaciones EA con cifras de Cámara de Comercio y Confecámaras <http://economiaaplicada.co/index.php/10-noticias/1493-2019-cuantas-empresas-hay-en-colombia>

Según la UGPP se beneficiaron 68.765 personas jurídicas, 16.298 personas naturales con 860.246 empleos asociados y un monto de recurso girado a las entidades financieras de \$189.206 millones de pesos.

Con fuente SIIF al 6 de enero del 2021, los compromisos llegaron a \$187.879 millones, mientras que obligaciones y pagos se dieron por el monto de \$187.873 millones. Por su parte el MADR- Gestión General ejecutó \$25 millones.

Se estima que este programa cubrió al 4% de las Microempresas, de los empleadores favorecidos el 68% pertenecen a estas y no obstante la baja cobertura, muestra mayor equidad en la distribución del recurso que el programa PAEF (Cuadro 3-29).

### 3.7 Programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso solidario fue creado mediante el Decreto 518 en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los otros programas sociales. Bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entrega transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del FOME (Cuadro 3-30).

**Cuadro 3-30**

Compromisos para programa Ingreso Solidario por unidad ejecutora y tercero 2020  
Miles de millones de pesos

	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General	MHCP Gestión General	Total	Distribución
Bancolombia S.A.	925,835	427,366	1.353,201	30,9
Banco Davivienda S.A.	631,154	318,660	949,814	21,7
Banco Agrario de Colombia S.A.	474,727	89,106	563,833	12,9
Supergiros S.A.	412,308	-	412,308	9,4
Banco de las Microfinanzas Bancamia S.A.	181,846	72,234	254,080	5,8
Movii S.A.	171,852	74,345	246,197	5,6
Banco de Bogota S.A.	118,095	60,729	178,824	4,1
Bcsc S.A.	88,432	41,252	129,684	3,0
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A. BBVA	75,048	27,268	102,316	2,3
Banco Comercial AV Villas S.A.	34,115	17,040	51,155	1,2
Banco W S.A.	25,887	12,616	38,502	0,9
Banco Cooperativo Coopcentral	21,259	9,469	30,729	0,7
Scotiabank Colpatría S.A.	16,586	8,780	25,366	0,6
Banco Popular S.A.	14,188	4,976	19,164	0,4
Banco Falabella S.A.	3,237	1,663	4,900	0,1
Itau Corpbanca Colombia S.A.	2,026	0,969	2,995	0,1
Tpaga S.A.S.	1,786	-	1,786	0,0
Banco Serfinanza S.A.	1,259	0,592	1,851	0,0
Banco GNB Sudameris S.A.	1,142	0,547	1,689	0,0
Bancoomeva	1,121	0,584	1,705	0,0
Banco de Occidente	0,918	0,819	1,737	0,0
Banco Pichincha	0,282	0,154	0,436	0,0
Banco Finandina S.A. O Finandina Establecimiento Bancario	0,012	0,007	0,019	0,0
Otros personas naturales y cooperativas	0,004	0,017	0,021	0,0
<b>Total</b>	<b>3.203,1</b>	<b>1.169,2</b>	<b>4.372,314</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021.

En la implementación del Programa intervienen las siguientes entidades:

- DNP: Consolidar y administrar la Base Maestra y diseñar e implementar la metodología de focalización de los hogares potenciales beneficiarios.

- MHCP: Expide el acto administrativo para ordenar la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras, luego de identificar mediante cruces de información, los integrantes de hogares que registran una cuenta bancaria.
- Banca de las Oportunidades (Bancóldex): Ejecutor de la política de inclusión financiera del país, está encargado de generar las estadísticas oficiales con base en los registros de la central de información TransUnion, realiza el cruce de la base de datos de los hogares beneficiarios definida por el DNP con los registros sobre la tenencia de productos financieros.

Con corte al 6 de enero de 2021, la entrega por hogar es de \$160.000 pesos por medio de entidades financieras y según el DPS beneficia a 2,5 millones de hogares. Valores bajos si se tiene en cuenta que, en Colombia en 2020, 5.428.718<sup>73</sup> hogares estaban en pobreza, es decir cubre a menos del 50% de los hogares en esta condición. Adicionalmente, una persona se consideraba pobre si su ingreso mensual era inferior a \$272.000 al mes y en pobreza extrema si recibió menos de \$125.000 al mes. Si se tiene en cuenta que el promedio de personas por hogar en pobreza es de 3,5, este valor solo cubriría el 37% del recurso que se requiere para sacar a un hogar de la pobreza extrema (Cuadro 3-30).

Como unidades ejecutoras de este programa están el DPS y el MHCP. Las entidades bancarias con mayor monto de recurso comprometido para el Programa Ingreso Solidario fueron: Bancolombia 31%, Davivienda 22%, Banco Agrario 13 %, y Supergiros 9,4%.

El 96% del recurso se comprometió para las transferencias a los hogares beneficiados, los costos financieros para el programa ascendieron a \$26.000 millones y resulta interesante que un monto considerable por \$150.000 millones fueron comprometidos por el DPS para pagos en incentivos en contratos de prestación de servicios (Cuadro 3-31).

---

**73.** Cálculos DCEF con DANE\_ GEIH 2020.



*Cuadro 3-31*

Compromisos para programa Ingreso Solidario por objeto del contrato y unidad ejecutora 2020  
Miles de millones de pesos

Objeto del contrato	Unidad ejecutora			Distribución
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General	MHCP Gestion General	Total	
Entregas monetarias a hogares	3.036	1.159	4.195	96,0
Remuneracion bancos, gastos financieros	16	10	26	0,59
Incentivos en contratos de prestación del servicio	150	-	150	3,44
<b>Total</b>	<b>3.202</b>	<b>1.169</b>	<b>4.372</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021.

### 3.8 Programa para transferencias sociales

Mediante el Decreto 814 del 2020 se autorizaron al Ministerio del Trabajo y al DPS, realizar en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal exclusivamente durante el Estado de Emergencia.

Se estimó en el Decreto que las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias beneficiarían: i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 140.146.002.343; ii) en el Programa de Familias en Acción 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$398.000 millones; iii) en el programa Jóvenes en Acción a 296.000 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$107.000 millones; para un monto total de \$645.146.002.343.

De acuerdo con la base SIIF se adicionaron al DPS para la implementación de las transferencias condicionadas, \$333.672 millones y como subsidio al adulto mayor una adición por \$1.000.000 que fue deducido.

El DPS es la entidad ejecutora de los programas Familias y Jóvenes en Acción, que comprometió recursos adicionales por \$2,7 billones, y para Colombia Mayor comprometió \$1,2 billones adicionales, para un total de \$3,98 billones

Respecto al programa Familias en Acción<sup>74</sup>, a través del seguimiento permanente adelantado por la CGR, se evidenció que el DPS tuvo dificultades para identificar el valor real de los giros cobrados y no cobrados por los beneficiarios, por lo que muchos recursos se quedaron represados en las entidades financieras. Durante el periodo de seguimiento permanente adelantado por la CGR se estimaron giros represados y no cobrados por \$90.620 millones para los extraordinarios y \$ 33.954 millones para los ordinarios.

En el programa Jóvenes en Acción, el seguimiento de la CGR determinó que se represaron en promedio 22.803 giros por ciclo, que ascendieron a la suma de \$ 46.661 millones.

En los recursos para el programa Colombia Mayor, la CGR estableció que en promedio el 3,77% de los giros dispersados en cada ciclo no fueron cobrados por los beneficiarios.

En términos generales, en la ejecución de los recursos de los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social se identificaron riesgos en el manejo de las bases de datos y dificultades de consolidar la información georreferenciada de giros cobrados y no cobrados por los beneficiarios, así como los valores reales de remuneración a las entidades Financieras.

### 3.8.1 Apoyo económico a campesinos

El Decreto 486, facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a otorgar un incentivo económico a trabajadores del campo mayores de 70 años no cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional.

Igualmente, facultó al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

---

**74.** Aporte de la DES Inclusión Social.

El Ministerio de Agricultura comprometió recursos de \$107.600 millones para Abastecimiento Alimentario y \$25.000 Millones para el Apoyo PAP. La menor obligación respecto a lo comprometido para Abastecimiento Alimentario se presenta en Conalgodón y la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Cuadro 3-32).

*Cuadro 3-32*

Ejecución recurso 54 Ministerio de Agricultura 2020 por tercero beneficiado y destino  
Miles de millones de pesos

Nombre del tercero	Abastecimiento alimentario			Apoyo pago de prima		
	Compromisos	Obligaciones	Pago	Compromisos	Obligaciones	Pago
Banco Agrario de Colombia S.A.				0,0004	0,0004	0,0004
Banco Davivienda S.A.				0,0110	0,0110	0,0110
Banco de Bogota S.A.				0,0029	0,0029	0,0029
Bancolombia S.A.				0,0108	0,0108	0,0108
Bmc Bolsa Mercantil de Colombia S.A.	30,00	15,00	15,00			
Conalgodon	1,77	1,48	1,48			
Federacion Nacional de Cultivadores de Cereales	0,76	0,46	0,46			
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	25,00	25,00	25,00			
Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.	50,10	46,84	46,84			
<b>Total</b>	<b>107,63</b>	<b>88,77</b>	<b>88,77</b>	<b>0,0251</b>	<b>0,0251</b>	<b>0,0251</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021.

De acuerdo con el objeto del contrato, tres contratos (uno con los productores de papa por \$30.000 millones, uno con Conalgodón por \$1.770 millones para los productores de algodón y otro por \$760 millones con la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales para los productores de maíz) dicen beneficiar en forma directa a estos. Sin embargo, no se observa ningún contrato referido a otorgar un incentivo económico a trabajadores del campo mayores de 70 años no cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional (Cuadro 3-33).

## Cuadro 3-33

Ejecución recurso 54 por el Ministerio de Agricultura 2020 por objeto del contrato y destino  
Miles de millones de pesos

Objeto del contrato	Abastecimiento alimentario		
	Compromisos	Obligaciones	Pago
1 Encargo fiduciario de administración y pagos, para ejecutar el plan de reactivación económica para el sector rural en el marco de la emergencia sanitaria y económica por la presencia del coronavirus COVID -19 en el territorio nacional	32,60	29,34	29,34
2 Fiduagraria s.a. Se obliga con el ministerio de agricultura desarrollo rural a constituir un encargo fiduciario de administración y pagos, para la administración y ejecución de los recursos asignados mediante la resolución 169 de 2020, para el programa	17,50	17,50	17,50
3 Finagro se obliga con el ministerio de agricultura y desarrollo rural a realizar la administración de los recursos para la implementación y ejecución de los instrumentos de política de financiamiento dispuestos por la CNCA denominados plan lec emerge	25,00	25,00	25,00
4 Prestar sus servicios como bolsa mercantil para el desarrollo del programa de apoyo a la comercialización de la papa en fresco (sin procesar) para los pequeños productores de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Nariño	30,00	15,00	15,00
5 Realizar la administración de los recursos del fondo de mitigación de emergencia Fome para apoyar de forma directa a los productores de maíz tradicional afectados por la pandemia originada por el COVID 19	0,76	0,46	0,46
6 Realizar la administración de los recursos del fondo de mitigación de emergencias Fome para apoyar de forma directa a los productores de algodón afectados por la pandemia originada por el COVID 19, mediante la puesta en marcha de un programa de apoyo	1,77	1,48	1,48
<b>Total</b>	<b>107,63</b>	<b>88,77</b>	<b>88,77</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF corte a 6 enero 2021.

De acuerdo con el informe de la Delegada del Sector Agropecuario de la CGR, en el caso de los productores de papa, accedieron 18.801 productores individuales y 19 asociaciones, que recibieron entre ambos \$25.836 millones, apoyando la comercialización de 186.030 toneladas de papa. Las 19 asociaciones recibieron apoyo por 12.645 toneladas, por un monto de \$1.925 millones. Según el Censo Nacional Agropecuario en 2014 había 44.966 UPAs dedicadas a la producción de papa, se estima que accedió el 41,8% de los productores, sin contar los que accedieron a través de asociaciones (Cuadro 3-33).

Respecto a la medida tomada por el MADR (Resolución 168 del 2020) ante la situación de desabastecimiento, aumento de precios

y aparición de especulación en la comercialización de alimentos, con una asignación de \$32.600 millones, operados a través de encargo fiduciario con Fiduagraria:

- Los 32 departamentos presentaron proyectos de gasto diversos, todos cercanos a \$1.000 millones. El mayor gasto se concentró en la compra de tractores (59) y sus equipos especializados para cultivar o cosechar (189 implementos), con el 35,8% de los recursos, seguido de la compra de maquinaria para procesar las cosechas (16%) y equipos livianos para el manejo y sostenimiento de cultivos (10,2%), sumando 62% entre los tres, mientras la inversión en procesos de transformación más especializados como es el proceso de alimentos apenas tuvo una inversión de 5,4%. Las demás áreas de inversión tuvieron una participación reducida, aunque sobresale la inversión en vehículos de transporte que se hizo principalmente en el departamento del Meta.
- El problema de encarecimiento de los insumos detectado por el Ministerio de Agricultura fue enfrentado con la Resolución 169, ofreciendo 1,3 millones de aporte a cada uno de los productores aplicantes, dentro de sus compras de insumos. Los potenciales beneficiarios fueron 33.769, solicitando recursos por \$32.846,7 millones, con un promedio de recursos de \$972.687,9 por productor, mientras que el reporte de recursos efectivamente entregados da cuenta de 1.719 productores beneficiados, con un promedio de \$873.917 por cada uno.

Como resultado, la incidencia del apoyo fue muy limitada para los productores. A pesar de la suficiente solicitud de los auxilios solo se atendió al 5% de los usuarios postulados para recibir el subsidio.

Referido al programa LEC Emerge, se firmó un contrato interadministrativo entre el MADR y FINAGRO por \$50.000 millones el 17 de septiembre. El primer giro de recursos por \$25.000 millones se realizó el 6 de octubre de 2020, es decir, entre julio, cuando se agotaron los recursos de la LEC Agro produce, y septiembre no hubo oferta LEC para los afectados por la emergencia. Así, sólo en octubre se realizan las primeras colocaciones para el Campo No Para, colocaciones que continúan hasta finalizar la vigencia y ascienden a 21.409 millones de pesos.

El programa de crédito presentó una baja ejecución de recursos. En primer lugar, se generó un recorte de \$25.000 millones ocasionado por la baja demanda por parte de los productores. Y, en segundo lugar, en los

recursos apropiados y transferidos a Finagro, quedaron sin ejecutar 4.283 millones de pesos los cuales debieron consignarse a la DTN.

### 3.8.2 Gestores de turismo

Mediante el Decreto 557 se autorizó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos para los guías de turismo máximo por tres meses y que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA. Con fuente los recursos del impuesto nacional con destino al turismo de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006.

En los registros SIIF aparecen tres contratos: uno con FONTUR con objeto transferencia al patrimonio autónomo FONTUR programa "por los que nos cuidan" con monto de compromiso \$ 39.528 millones y dos con el Banco de Comercio Exterior de Colombia por \$42.225 millones para para líneas de crédito directo con personas naturales y jurídicas clasificadas como pymes para la reactivación económica efectos derivados de la COVID-19 , de acuerdo con el objeto el primero sería el dirigido a los guías de turismo.

### 3.8.3 Reinsertados

Para la población en proceso de reincorporación, el Decreto 570, facultó a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN para otorgar un apoyo excepcional de \$160.000 durante tres meses a las personas reinsertadas de grupos armados organizados al margen de la ley que se encuentren activos en proceso de reintegración y que no reciban los beneficios propios de la reintegración. De acuerdo con lo reportado en SIIF con Recurso 54, no aparece ejecución ni contratación por parte de esta entidad. Por rubro con los demás Recursos, tampoco aparece ejecución.





## Cuenta del Tesoro

La gestión de la liquidez y el manejo del portafolio de activos por parte de la Tesorería del Gobierno Nacional hacen parte integral de la política fiscal, ya que en dicha gestión se materializa la estrategia de ingresos, gastos y el financiamiento de corto y mediano plazo, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación, los marcos fiscales y 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 DGCPN (en adelante Tesorería), que incluye la caja y el portafolio en pesos y dólares propios de la Tesorería, así como los recursos de los Fondos que por ley se le han asignado para administrarlos.

De ello se deriva el estado de fuentes y usos y el balance de la Tesorería y su financiamiento, lo cual deben reflejarse en los balances contables de la Tesorería y la Deuda en el corto plazo, permitiendo evaluar la liquidez de la Tesorería y sus fuentes de financiamiento y examinar la capacidad de los activos del Gobierno para afrontar las obligaciones de corto plazo.

### 4.1 Fuentes y usos de Tesorería

Con la caída de los ingresos tributarios provocada por la crisis de la COVID-19, las fuentes principales de financiamiento de la Tesorería en 2020 fueron el endeudamiento externo e interno (\$92,0 billones), incluidas en estas últimas las colocaciones de Títulos de Solidaridad (TDS) por \$9,7 billones, y las operaciones de Tesorería por \$28,3 billones, que en gran parte comprendieron los préstamos de los Fondos Administrados (Cuadro 4-1). Estos préstamos se detallan abajo en el



portafolio global de la Tesorería. Otra fuente de relativa importancia fue el traslado de utilidades del Banco de la República (Cuadro 4-1).

*Cuadro 4-1*

**Fuentes y usos de la Tesorería**  
Billones y porcentajes

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Par %</b>	<b>var %</b>
<b>Fuentes</b>	<b>247,9</b>	<b>270,9</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>
Ingresos corrientes	153,6	133,2	49,2	-13,3
Tributarios	152,3	131,6	48,6	-13,6
No tributarios	1,3	1,6	0,6	24,0
Fondos espec y otros	2,1	1,7	0,6	-21,6
Recursos de capital	20,6	14,3	5,3	-30,3
Desembolsos de crédito	55,0	92,0	33,9	67,3
Externo	12,4	38,8	14,3	213,1
Interno	42,6	53,2	19,6	24,9
TDS		9,7	3,6	
(-)Acum Portafolio FOME		-13,2	-4,9	
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	9,4	1,1	0,4	-87,9
Caja	0,3	-4,7	-1,7	-1.805,2
Pagarés	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras operaciones de Tesorería	7,0	29,7	11,0	325,6
Utilidades Banco Rep	0,0	7,0	2,6	
Enajenación de activos	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Usos</b>	<b>247,9</b>	<b>270,9</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>
Gastos presupuestales	196,5	215,7	79,6	9,8
Funcionamiento	139,4	152,4	56,3	9,4
FOME		19,6	7,2	
Inversión	29,3	32,8	12,1	11,9
Intereses deuda	27,9	30,5	11,3	9,5
Externa	7,4	8,0	3,0	8,7
Interna	20,5	22,5	8,3	9,8
Otros gastos	4,0	4,0	1,5	-1,1
Amortización de crédito	47,4	31,6	11,7	-33,3
Externo	8,0	6,5	2,4	-19,0
Interno	39,4	25,2	9,3	-36,1

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

Las fuentes de Tesorería se destinaron al gasto adicional para enfrentar la crisis, esto mediante el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), y para cubrir el faltante causado por el menor recaudo tributario. Las amortizaciones del crédito se redujeron, especialmente las de la deuda interna, por los canjes efectuados en TES. (Cuadro 4-1).

El portafolio propio de la Tesorería aportó \$1,1 billones a la financiación de los usos. Sin embargo, se amplió debido a recursos del FOME no gastados durante la vigencia, lo que permitió una acumulación de portafolio de la Tesorería por \$13,2 billones y un incremento de la caja de Tesorería por \$4,7 billones (Cuadro 4-1), originado en su mayor parte por colocaciones y préstamos en dólares recursos en dólares que no se gastaron durante la vigencia.

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

La crisis de la pandemia en 2020 ocasionó una reducción de los ingresos de la caja de Tesorería del orden de 1,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB, principalmente por la caída de los ingresos tributarios. Esto, unido al mayor gasto para enfrentar la crisis y el gasto programado para la vigencia, ocasionó un mayor déficit de caja con respecto a 2019 (Cuadro 4-2).

En este contexto de la pandemia, el déficit de Tesorería pasó del 2,3% del PIB al 9,0% del PIB en 2020, mientras el déficit primario se situó en este último año en casi 6,0% del PIB (Cuadro 4-2).

El déficit de Tesorería se tradujo a su vez en un aumento del financiamiento, proveniente del endeudamiento externo, el crédito interno, al que se sumó la colocación de TDS para financiar al FOME. Se destacaron también las operaciones pasivas, que en su mayoría fueron préstamos de los Fondos Administrados (que reemplazaron a los pagarés) y en menor cuantía los reintegros de fiducia. Otra fuente de financiamiento fueron las utilidades transferidas a la Tesorería por el Banco de la República, que se situaron en el 0,7% del PIB, y los recursos obtenidos por desacumulación del portafolio por \$1,1 billones (Cuadro 4-2).

Como se comentó anteriormente, los recursos obtenidos por estos pasivos no se gastaron en su totalidad, lo que le permitió a la Tesorería acumular portafolio a favor del FOME (\$13,2 billones) e incrementar la caja en dólares y pesos en \$4,7 billones (Cuadro 4-2).

*Cuadro 4-2*

## Balance de Tesorería

	Billones de pesos		%PIB	
	2019	2020	2019	2020
<b>Ingresos totales</b>	<b>176,3</b>	<b>149,3</b>	<b>16,6</b>	<b>14,9</b>
Ingresos corrientes	153,6	133,2	14,5	13,3
Tributarios	152,3	131,6	14,3	13,1
No tributarios	1,3	1,6	0,1	0,2
Fondos espec y otros	2,1	1,7	0,2	0,2
Recursos de capital	20,6	14,3	1,9	1,4
<b>Gastos totales</b>	<b>200,6</b>	<b>239,3</b>	<b>18,9</b>	<b>23,9</b>
Gastos presupuestales	196,5	235,3	18,5	23,5
Funcionamiento	139,4	152,4	13,1	15,2
FOME		19,6		2,0
Inversión	29,3	32,8	2,8	3,3
Intereses deuda	27,9	30,5	2,6	3,0
Externa	7,4	8,0	0,7	0,8
Interna	20,5	22,5	1,9	2,2
Otros gastos	4,0	4,0	0,4	0,4
<b>Déficit primario</b>	<b>3,6</b>	<b>-59,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-5,9</b>
<b>Deficit Tesorería</b>	<b>-24,2</b>	<b>-90,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-9,0</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>24,2</b>	<b>90,0</b>	<b>2,3</b>	<b>9,0</b>
Crédito externo	4,4	32,3	0,4	3,2
Desembolsos	12,4	38,8	1,2	3,9
Amortizaciones	8,0	6,5	0,8	0,6
Crédito interno	3,2	28,1	0,3	2,8
Desembolsos	42,6	53,2	4,0	5,3
Amortizaciones	39,4	25,2	3,7	2,5
TDS		9,7	0,0	1,0
Acum Portafolio FOME		-13,2	0,0	-1,3
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	9,4	1,1	0,9	0,1
Caja	0,3	-4,7	0,0	-0,5
Pagarés	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras operaciones pasivas	7,0	29,7	0,7	3,0
Banco de la República	0,0	7,0	0,0	0,7
Enajenación de activos	0,0	0,0	0,0	0,0

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

### 4.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos administrados

El saldo del portafolio de inversiones de la Tesorería y los Fondos administrados ascendió en 2020 a los \$57.9 billones, lo que representó un aumento del 23,7% con respecto al 2019. Este aumento provino del portafolio propio de la Tesorería, que pasó de \$14,9 billones a \$27,0 billones entre 2019 y 2020, explicado por los recursos del FOME y las colocaciones de bonos y préstamos en dólares que no se gastaron durante la vigencia. Este portafolio propio de Tesorería más los recursos en la caja, arrojó una disponibilidad final de \$33,5 billones, que duplicó el saldo registrado en 2019. Mientras que, el portafolio de los Fondos administrados cerró con un saldo de \$30,9 billones, el cual fue ligeramente inferior al saldo de 2019 (Cuadro 4-3).

Por tipo de inversión el portafolio propio de Tesorería tuvo un aumento en pagarés consistente en el préstamo efectuado al FONSE (Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico), que a su vez se empleó para dotar de recursos líquidos al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para otorgar préstamos a las empresas de servicios públicos de la Costa Caribe<sup>75</sup> (Cuadro 4-3).

El portafolio de Tesorería también se incrementó por los recursos del FOME no gastados en la vigencia (\$12,3 billones), que se llevaron a la cuenta de depósitos remunerados<sup>76</sup> en el Banco de la República (Cuadro 4-3). Otros recursos del FOME (\$0,9 billones) se invirtieron en un CDT emitido por Findeter.

Así mismo el portafolio de la Tesorería se vio incrementado por las inversiones en dólares de corto plazo en diversos bancos internacionales (US\$ 2.750 millones, equivalentes a \$9,4 billones). Cabe señalar que la Tesorería ingresaron en 2020 US \$11.481 millones, producto principalmente de las colocaciones de bonos externos y de préstamos de organismos multilaterales.

---

**75.** Decreto 1265 de 2020

**76.** Son inversiones a término fijo en el Banco de la República. Se remuneran de acuerdo con la curva de tasas que construye el Banco.

## Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

## Cuadro 4-3

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

Inversion	2019	2020	Part %	Variación relativa %
<b>Bonos FDN</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>4,3</b>	<b>(0,2)</b>
Fondes	2,5	2,5	4,3	(0,2)
<b>Pagares Interfondos</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>3,4</b>	<b>27,3</b>
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,6	2,0	3,4	27,3
Sistema General de Regalías			-	
Fonse		2,0	3,4	
<b>Depositos Remunerados Banrep</b>	<b>12,0</b>	<b>13,2</b>	<b>22,8</b>	<b>9,9</b>
Fondes	2,7		-	
PRONE	-		-	
Sistema General de Regalías	1,8		-	
Bonos Pensionales	0,9		-	
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,5	0,1	0,2	(79,9)
Fonpet	1,8		-	
Foncontin (garantías e infraestructura)	3,4	0,4	0,7	(87,2)
FOME		12,3	21,3	
Otros	1,0	0,3	0,6	(65,6)
<b>Depositos Remunerados DGCPTN</b>	<b>17,8</b>	<b>27,4</b>	<b>47,3</b>	<b>53,7</b>
Sistema General de Regalías	17,8	18,9	32,7	6,3
Fonpet		1,6	2,8	
Foncontin (infraestructura)		3,3	5,7	
Fondes		1,4	2,4	
Otros		2,2	3,8	
<b>TES</b>	<b>5,5</b>	<b>2,5</b>	<b>4,4</b>	<b>(54,2)</b>
Fonpet	-	-	-	
Excedentes (Tesorería Nacional)	5,5	2,4	4,1	(57,2)
FOME		0,2		
Otros fondos	0,0	0,0	0,0	(87,9)
<b>Simultáneas</b>	<b>0,8</b>		-	
<b>FOME CDT Findeter</b>		<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	
<b>Total portafolio pesos</b>	<b>40,2</b>	<b>48,4</b>	<b>83,7</b>	<b>20,5</b>
<b>Portafolio dólares</b>	<b>6,6</b>	<b>9,4</b>	<b>16,3</b>	<b>43,5</b>
Excedentes (Tesorería Nacional)	6,6	9,4	16,3	43,5
<b>Total portafolio</b>	<b>46,8</b>	<b>57,9</b>	<b>100,0</b>	<b>23,7</b>
<b>Portafolio fondos administrados</b>	<b>31,9</b>	<b>30,8</b>	<b>53,2</b>	<b>(3,3)</b>
<b>Portafolio Tesorería Nacional (1)</b>	<b>14,9</b>	<b>27,1</b>	<b>46,8</b>	<b>81,4</b>
En pesos	8,3	4,4		(46,8)
FOME		13,2		
En dólares	6,6	9,4		43,5
<b>Caja Tesorería (2)</b>	<b>1,7</b>	<b>6,4</b>		<b>271,0</b>
<b>Disponibilidad final (1)+(2)</b>	<b>16,6</b>	<b>33,5</b>		<b>101,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR.

Esto sumado al saldo de dólares de 2019 (US \$2.000 millones) y los recursos transferidos por el FAE (US \$2.944 millones), permitió vender en el mercado cambiario US \$7.750 millones, cubrir el servicio de la deuda externa (US \$4.055 millones), mientras el resto se depositó o invirtió a corto plazo en entidades financieras del exterior.

Los saldos de títulos TES, en gran parte propiedad de la Tesorería, se redujeron entre el 2019 y el 2020. de los \$2,5 billones en el portafolio de TES, \$169.000 millones son del FOME (Cuadro 4-3).

El portafolio de los Fondos Administrados por su parte se incrementó con los depósitos remunerados por la Tesorería, sirviéndole a esta como mecanismo de financiación, especialmente con los recursos del Sistema General de Regalías (\$18,9 billones), el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Foncontin), el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes) (Cuadro 4-3).

Otra inversión del Fondes fueron los bonos emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), para un total de portafolio de este fondo de \$3,9 billones, que representó una disminución con el saldo registrado en 2019 (\$5,2 billones) y que explicó la disminución del portafolio de los Fondos Administrados por la Tesorería. Cabe recordar que el Fondes es la cuenta donde se recaudaron los recursos de la venta de Isagén por \$6,0 billones, con el propósito de apalancar los proyectos de infraestructura de la FDN.

Los Fondos con los mayores recursos en 2020 fueron el SGR, el Foncontin, el Fonpet y el Fondes, que como ya se anotó, ayudaron a apalancar la liquidez de la Tesorería en el contexto de la pandemia del 2020.

#### **4.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería**

El portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados, los saldos de efectivo, los pasivos con 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, TDS, bonos externos y los pagos de capital 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>77</sup> y pasivos corrientes<sup>78</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.

## **4.5 Balance Dirección del Tesoro Nacional**

Los activos corrientes de la Tesorería en 2020 aumentaron en 82,0% frente al 2019. La causa de esto fue el incremento de la tenencia de dólares en la Cuenta Única Nacional (depósitos en el Citibank) y otros depósitos de corto plazo en diversas entidades financieras del exterior (Cuadro 4-4).

Adicional a esto se sumaron al activo el préstamo del Gobierno al Fondes por \$1,9 billones y los recursos recibidos en administración por \$8,5 billones (Cuadro 4-4), que corresponden al saldo de los recursos entregados por los Fondos Administrados para constituir depósitos remunerados por la Tesorería, los cuales no incluyen los depósitos del SGR.

Con respecto a la tenencia de títulos TES por parte de la Tesorería se observó una reducción del saldo entre el 2019 y el 2020. de los \$2,5 billones en el portafolio de TES, gran parte le pertenece a la Tesorería, lo que incluye \$169.000 millones invertidos en TES con recursos del FOME (Cuadro 4-4). Cabe aclarar aquí que el CDT invertido en Findeter por parte del FOME por \$853.700 millones se contabilizó en montos iguales en el activo corriente y el activo no corriente de la Tesorería.

En cuanto a los pasivos corrientes, en 2020 se registró un aumento del 48,9% frente al 2019 (Cuadro 4-4). Esto en parte se debió a que se contabilizó los depósitos remunerados por parte de los Fondos Administrados como Créditos de la Tesorería (\$8,5 billones), que como se anotó arriba también se registraron en el activo corriente. Como ya se comentó estos recursos fueron una fuente de financiación del déficit en 2020.

---

**77.** 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.

**78.** 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.

Cuadro 4-4

Tesoro Nacional  
Activos y pasivos corrientes  
Billones de pesos y porcentajes

Código	Concepto	2019	2020	Crec %
<b>1</b>	<b>Activos</b>	<b>24,9</b>	<b>45,3</b>	<b>82,0</b>
1.1	Efectivo	18,7	29,2	56,1
1.1.06	Cuenta única nacional	0,4	6,5	1.476
1.1.10	Depositos en instituciones financieras	12,5	18,4	47,5
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	2,3	5,2	125,1
1.1.10.12	Depositos remunerados	10,2	13,2	29,8
1.1.33	Equivalentes al efectivo (Overnight)	5,8	4,2	-26,7
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	6,2	5,7	-7,5
1.2.01	Inversiones administración de liq en títulos de deuda	5,3	2,5	-52,3
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	5,3	2,5	-52,3
1.2.11	Inversiones administración de liq fondos adm	0,0	2,5	
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,0	0,0	16,7
1.2.11.40	Certificado Depósito a Término (CDT) Findeter FOME	0,0	0,4	
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	0,0	2,5	
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones	0,8	0,3	-68,7
1,3	Cuentas por cobrar	0,0	0,0	
1,4	Préstamos gubernamentales otorgados	0,0	1,9	
1,9	Otros activos		8,5	
1.9.08	Recursos recibidos en administración		8,5	
<b>2</b>	<b>Pasivos</b>	<b>46,6</b>	<b>69,5</b>	<b>48,9</b>
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	0,7	0,0	
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,7	0,0	
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	0,7	0,0	
2.3.06.06	Creditos de tesorería	0,0	8,5	
2.4	Cuentas por pagar	45,9	61,0	32,8
2.4.53	Recursos recibidos en administración	41,4	55,5	34,0
2.4.90	Otras cuentas por pagar	4,5	5,4	21,3
	<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>-21,8</b>	<b>-24,2</b>	<b>11,1</b>

Fuente: CHIP y cálculos CGR

Por otro lado, aumentaron los pasivos por los recursos recibidos en administración en un 34,0%, pasando de \$41,4 billones en 2019 a \$55,5 billones en 2020. En esta cuenta se incluye el portafolio de los Fondos Administrados descritos en el Cuadro 4-3 (SGR, Foncontin, FOME, Fondes, etc), con un monto de \$40,9 el cual excluye los depósitos remunerados que hacen parte de la cuenta de créditos de Tesorería.



También hace parte de los recursos recibidos en administración los recursos por \$6,3 billones de otros Fondos Administrados no incluidos en el portafolio de la Tesorería, como el de Coltel, Positiva Compañía de Seguros, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional (UGPP), entre otros.

Los pasivos aumentaron debido a otras cuentas por pagar como los reintegros de patrimonio autónomo o fiducias, las cuales ascendieron en 2020 a los \$4,2 billones. De acuerdo con la ley 1955 de 2019 los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la Tesorería.

De acuerdo con el balance de la Tesorería, la diferencia entre los activos y los pasivos corrientes en 2020 fue negativa en \$24,2 billones, lo cual implicó un incremento de la diferencia en \$2,4 billones frente a 2019 (Cuadro 4-4).

Se evidencia un incremento gradual del apalancamiento de la Tesorería con fondos de entidades públicas (depósitos remunerados, portafolios, reintegros de fiducias) lo que se acentuó en 2020 con la crisis provocada con la pandemia. Si bien estos pasivos tienen como contrapartida un monto similar de activos de las entidades públicas, tendrán que ser retornados por la Tesorería en el futuro (ejemplo Sistema General de Regalías), los que seguramente se convertirán en deuda a través de TES o endeudamiento externo.

#### **4.6 Balance de la deuda pública**

Los activos corrientes del balance de Crédito Público (Deuda) en 2020 se redujeron con respecto al 2019 en 90,6%. Esto se explicó fundamentalmente por la cuenta préstamos Gubernamentales Otorgados, que reflejó la extinción de la deuda del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) por \$16,8 billones, autorizada por el artículo 34 de la Ley 1955 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y materializada a través del Acta de Comité de Tesorería 2020-03 y Resolución 830 del 12 de marzo de 2020 (Cuadro 4-5)<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup>. Se extinguieron los saldos por capital e intereses correspondientes a los reflejados a diciembre 31 de 2019.

Cuadro 4-5

Crédito Público (Deuda)  
Activos y pasivos corrientes  
Billones de pesos

Código	Concepto	2019	2020	Crec %
<b>1</b>	<b>Activos</b>	<b>18,5</b>	<b>1,7</b>	<b>-90,6</b>
13	Cuentas por cobrar		0,0	
14	Deudores	18,5	1,7	-91,0
1.4.16	Préstamos gubernamentales otorgados	18,5	1,7	-91,0
1.4.77	Préstamos por cobrar de difícil recaudo		5,0	
1.4.80	Deterioro acumulado de préstamos por cobrar		-5,0	
1.2	Instrumentos derivados	0,1	0,1	-11,6
<b>2</b>	<b>Pasivos</b>	<b>39,1</b>	<b>51,4</b>	<b>31,3</b>
2.2	Emisión y colocación de títulos de deuda	35,0	47,0	34,3
2.2.22	Financiamiento interno de corto plazo	14,0	18,0	28,6
2.2.23	Financiamiento interno de largo plazo	17,0	18,0	5,3
2.2.08.30	Préstamos banca comercial	0,3		-100,0
2.2.23.01	Títulos TES	16,6	17,9	7,5
2.2.23.90	Otros bonos y títulos emitidos	0,1	0,1	-13,3
2.2.25	Financiamiento externo de largo plazo	4,3	9,3	117,3
2.2.13.02	Préstamos banca multilateral	3,3		-100,0
2.2.13.03	Préstamos banca de fomento	0,2		-100,0
2.2.13.04	Préstamos de gobiernos	0,3		-100,0
2.2.25.90	Otros bonos y títulos emitidos	4,3	9,3	117,3
2.3	Préstamos por pagar	4,1	4,4	6,1
2.3.13	Financiamiento interno de corto plazo	0,3	0,3	3,8
2.3.17	Financiamiento externo de largo plazo	3,8	4,0	6,3
2.3.17.02	Préstamos banca multilateral	3,3	3,4	2,9
	Otros préstamos	0,5	0,7	28,7
2.4	Cuentas por pagar	0,0	0,0	14,9
	<b>Activo corriente - pasivo corriente</b>	<b>-20,6</b>	<b>-49,6</b>	<b>141,3</b>

Fuente: CHIP y cálculos CGR

Cabe señalar que, si bien se extinguió la deuda del FECP, esta se tradujo en una deuda para la Nación con las emisiones de TES que se efectuaron para cubrir los déficits del FECP en años anteriores, los cuales están contabilizados en el pasivo del balance de Crédito Público.

Otro aspecto destacado en el activo corriente del balance de la Deuda en 2020 fue el registro de los préstamos de la Nación a Electricaribe (\$4,9 billones) a través del Fondo Empresarial de la Superservicios y el

registro (FONSE) contable del deterioro de este préstamo debido a la incapacidad manifestada por la empresa para pagarlo.

Los pasivos corrientes de Crédito Público por su parte aumentaron en 2020 en un 31,3%. Esto se explica por el aumento de las obligaciones a menos de un año asociadas a los bonos externos, que se duplicaron (Cuadro 4-5). También se incrementó el Financiamiento de Corto Plazo (28,6%) debido a la emisión de los Títulos de Desarrollo Solidario por \$9,7 billones, que vencen en 2021. En esta cuenta también se encuentran los TES B de corto Plazo, que pasaron de 13,8 billones en 2019 a \$9,7 billones en 2020. Los TES B de largo plazo que vencen en 2021, si bien no presentaron un incremento significativo, se ubicaron en 17,9 billones, lo que presiona la caja para 2021.

Los saldos de los préstamos por pagar a menos de un año se mantuvieron relativamente estables. Gran parte de estas obligaciones corresponden a préstamos con la banca multilateral. De acuerdo con lo anterior, la diferencia entre activos y pasivos corrientes del balance de Crédito Público fue negativa en \$49,6 billones, lo cual representó una diferencia mayor con respecto a la presentada en 2019 (Cuadro 4-5). La extinción de la deuda del FEPC por el lado del activo y el aumento de las obligaciones de corto plazo (TDS y bonos externos) por el lado de los pasivos, explican la mayor diferencia.

#### 4.7 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 2020 en -\$73,8 billones, que representó una diferencia negativa mayor que la de 2019 (Cuadro 4-6).

*Cuadro 4-6*

Activos y pasivos corrientes Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional Billones de pesos				
	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo	
	2019	2020	2019	2020
Deuda (Crédito Público)	(20,6)	(49,6)	2,1	29,6
Tesoro Nacional	(21,8)	(24,2)	1,9	1,5
<b>Total*</b>	<b>(42,3)</b>	<b>(73,8)</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>

**Fuente:** CHIP, Cálculos CGR.

\*Sin ajuste de cuentas recíprocas.

Los pasivos de la Tesorería y Crédito público representaron 2,6 veces los activos corrientes, lo que significa que los activos corrientes de corto plazo no serán suficientes para cubrir las obligaciones de 2021.

En resumen, en el contexto de la crisis provocada por la COVID-19 y la reducción de ingresos tributarios, la Tesorería recurrió a fuentes de financiación como el endeudamiento externo, los recursos del FOME obtenidos a través de diversos mecanismos (Títulos de Solidaridad, FAE, etc), apeló a préstamos de corto plazo de los Fondos Administrados y recibió transferencias de utilidades del Banco de la República.

Dado que estos recursos, en su mayoría pasivos, no se gastaron en su totalidad, se presentó un aumento de los saldos del portafolio de la Tesorería, que en pesos alcanzó los \$17,9 billones y en dólares cerró en (\$9,4 billones), lo que estuvo acompañado por un saldo en la caja de \$6,4 billones, buena parte en dólares.

Los Fondos con los mayores recursos en 2020 fueron el Sistema General de Regalías, el Foncontin, el Fonpet y el Fondes, los cuales a su vez ayudaron a apalancar la liquidez de la Tesorería en el contexto de la pandemia durante el 2020.

Los saldos de los balances corrientes de la Tesorería y de Deuda, que registran los activos y pasivos de corto plazo, esto es a menos de un año, reflejaron las condiciones de liquidez de la Tesorería en 2020. Incremento de los pasivos con los Fondos Administrados y el endeudamiento externo. Por el lado del activo lo más destacado fue el registro contable de deterioro de los préstamos al FONSE y la extinción de la deuda del FEPC, lo que se tradujo en mayor deuda a través de TES B.

Esto redujo los activos corrientes de la Tesorería, lo que, unido al aumento de los pasivos de corto plazo, generó un aumento de la diferencia negativa entre los mismos, brecha que se volvió permanente en la gestión de la liquidez a cargo de la Tesorería.

Para 2021 las obligaciones de corto plazo se concentran principalmente en los Fondos Administrados, TDS, TES B de corto plazo, vencimientos de emisiones de TES B efectuadas en años anteriores, así como en obligaciones de deuda externa (bonos y préstamos).

Estas últimas se cubrirán con la caja y los depósitos en dólares poseídos por la Tesorería en entidades financieras internacionales. Los pasivos con los Fondos Administrados (y los reintegros de fiducias) en gran

parte se volverán a refinanciar. Sin embargo, este mecanismo tendrá que sustituirse por deuda cuando Fondos como el SGR empiecen a gastar de acuerdo con sus objetivos presupuestales.



# Capítulo 5

## Opinión no razonable

La Contraloría General de la República CGR en cumplimiento de los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del presupuesto general de la Nación que comprendió: Los estados que se detallan según el decreto de liquidación anual, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados; los estados que muestran la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual; el estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos que refleja el superávit o déficit resultante; el detalle de los gastos pagados 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 situaciones descritas en la sección Fundamento de la opinión no razonable, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación no presentó fielmente, en todos los aspectos materiales el presupuesto correspondiente a la vigencia 2020, de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.

### 5.1 Fundamento de la opinión no razonable

Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2020, la CGR realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto, del manejo de tesorería y su impacto sobre la economía del país e incluyó dentro del plan de vigilancia fiscal de primer semestre de 2021 auditorías financieras a 58 unidades ejecutoras cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$280,02 billones, que corresponden al 90,56% del total definitivo por \$309,22 billones,

en ellas se incluyó la evaluación de la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2019 por \$14,41 billones, así como el análisis y revisión de las reservas con fines de refrendación. Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$28,97 billones, el 3,14% del presupuesto definitivo, siendo las de mayor importancia las siguientes:

Incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y universalidad en el manejo del pago del servicio de la deuda pública interna en 2020 toda vez que se constituyeron reservas \$7,96 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2021, en una operación de manejo de la deuda externa.

Mayor costo fiscal por el efecto cambiario y la tasa de interés en cuantía por determinar, ya que se cubrieron pagos del servicio de la deuda interna con recursos del crédito externos.

Incumplimiento del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 respecto a los límites de las reservas presupuestales constituidas sobrepasando el 2% de gastos de funcionamiento y el 15% de los gastos de inversión, incorrección valorada en \$4,8 billones pues las reservas totales se excedieron en un 6,9% de los gastos de funcionamiento y un 1,3% de gastos de inversión, teniendo efecto en que estos recursos apropiados no cumplieran los propósitos para los que fueron aprobados por parte del Congreso en la Ley de presupuesto.

Registros incompletos de las vigencias futuras en el SIIF Nación, como aplicativo oficial de los registros presupuestales, en cuantía que no se pudo comprobar, toda vez que los registros del SIIF están subestimados frente a los reportados por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$12,95 billones, los anteriores hechos estuvieron enmarcados en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020 lo cual se contrapone al reflejo de la realidad presupuestal.

Inconsistencias entre los reportes elaborados por MHCP sobre los recursos para atender la emergencia por la COVID-19, por ejemplo \$15 billones presentados como de recursos del PGN y en la página web como recursos de crédito externo, además recursos no identificados en

SIIF como destinados para atender la emergencia cuando si los son, tal es el caso de los rubros del Fondo Especial Cuota de Manejo Gas Natural, rubros del FNG y los traslados a entidades del PGN. De otra parte, según SIIF para FOME la asignación del PGN ascendió a \$34,8 billones y en la página web relacionan \$40,5 billones.

Incorrecciones evidenciadas en las auditorías individuales por \$3,22 billones de las cuales el 73,46% correspondió a incumplimientos para constituir reservas por \$2,37 billones ya que su fundamento no correspondía a situaciones imprevisibles sino a fallas en la planeación, falencias en la gestión tanto de las entidades como de los supervisores e interventores de los contratos, el 26,42% a gastos por \$0,8 billones y el 0,12% a cuentas por pagar por \$3.762,9 millones ya que se evidenciaron incorrecciones como incumplimiento al principio de anualidad, entre otros (Anexo 2).

Respecto a las opiniones presupuestales emitidas por la CGR, 31 fueron razonables con apropiación de \$250,8 billones, 15 con salvedades con 17,4 billones y 12 no razonables con \$11,8 billones.

La CGR considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada por lo que concluye que las incorrecciones fueron materiales y generalizadas en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación, por lo tanto, emite una opinión no razonable.

### **Párrafo de énfasis**

La CGR llama la atención en que con ocasión de la pandemia el Gobierno utilizó los instrumentos legislativos para convertir las pérdidas de apropiación de la vigencia 2020 en fuente de recursos para la vigencia 2021. De tal forma, la figura creada en el artículo 46 de la Ley de presupuesto 2021 (Ley 2063 de 2020) le permitió incorporar en el presupuesto de 2021 recursos por \$18,50 billones que fueron aprobados para el FOME en la vigencia 2020 y no se lograron ejecutar. Aun cuando estas apropiaciones deberían figurar como pérdidas de apropiación en el rubro de transferencias, mediante el Decreto 085 del 26 de enero de 2021 se permitió incorporar estas apropiaciones no utilizadas (pérdidas de apropiación) al presupuesto de la vigencia 2021, en una operación violatoria del principio de anualidad<sup>80</sup>.



La opinión de la CGR sobre el presupuesto para la vigencia 2020 no se modifica por estos asuntos.

## **5.2 Incorrecciones de las auditorías individuales**

Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y se consideran materiales si, individualmente o de forma agregada, puede preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas que los usuarios toman basándose en el presupuesto.

La CGR llevó a cabo las auditorías financieras de conformidad con las Normas ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera (GAF).

La CGR ha comunicado a los responsables de la dirección de los sujetos de control auditados el alcance y el momento de realización de las auditorías planificadas y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno identificada por la CGR en el transcurso de las auditorías.

Las incorrecciones evidenciadas en el proceso de auditoría realizado por las contralorías delegadas sectoriales alcanzaron los \$3,22 billones. Los principios presupuestales afectados por las incorrecciones reportadas fueron la anualidad en un 75,02%, la planificación en un 21,74% y la programación integral en un 2,31%.

---

**80.** El Decreto 085 de 2021 estableció "Que de acuerdo con la certificación expedida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de fecha 24 de enero de 2021, la información de ejecución de los gastos financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME registrada por las entidades del Presupuesto General de la Nación de 2020 en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF con corte al 20 de enero de 2021 es la siguiente: Apropriación vigente \$40.527.300.000.000, Compromisos Presupuestales \$22.030.812.584.188. En consecuencia, la diferencia entre la apropiación vigente 2020 y los registros de compromisos presupuestales 2020, es decir el saldo no comprometido al cierre de la vigencia fiscal 2020 es de \$18.496.487.415.812, monto que se adiciona en el presente decreto".(Subrayado fuera de texto)

## Relación de incorrecciones por principios presupuestales

Principios presupuestales	Monto incorrecciones (billones de pesos)	Participación %
Anualidad	2,42	75,02
Planificación	0,70	21,74
Programación Integral	0,07	2,31
Otros	0,03	0,93
<b>Total</b>	<b>3,22</b>	<b>100,00</b>

A continuación, se relacionan las incorrecciones más significativas:

Saldo sin ejecutar por \$1,73 billones de Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura. El plazo de ejecución del contrato por la enmienda 1 se venció en diciembre de 2020 y los pagos realizados en el último mes del año correspondieron al quinto y sexto de 11 establecidos, quedando pendientes 5 pagos y sus correspondientes entregables.

Debilidades en el proceso de planeación presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por no ejecución de \$265.475 millones, ya que se realizaron algunos compromisos el último día del año, en otros los recursos destinados a proyectos que venían de vigencias anteriores continuaban su desarrollo con recursos del rezago de la vigencia anterior y un pequeño porcentaje con recursos de la vigencia 2020.

Incorrección por \$236.656,0 millones en USPEC, pues en las vigencias 2018 y 2019 se aprobaron vigencias futuras para ser ejecutadas en 2020 por un monto total de \$420.471,0 millones de los cuales se comprometieron \$183.815,0 millones y se obligaron \$46.266,0 millones, el 25% de lo comprometido y tan solo el 11% de lo autorizado, lo que denota inadecuada gestión en el manejo de los recursos disponibles.

### 5.2.1 Imposibilidades

La Guía de Auditoría Financiera (GAF) establece que se presenta una imposibilidad cuando no se puede obtener evidencia suficiente y adecuada, la cual 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.

Se presentaron 14 imposibilidades por monto \$5,72 billones en la que se resalta una imposibilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por monto de \$4,30 billones debido a que no se dejó la apropiación del 15% como mínimo, de las vigencias futuras solicitadas, para los años 2020 y 2021.

**Anexo 1**  
**Los límites de la Ley 225 de 1995**  
**en la constitución de reservas**



## Los límites de la Ley 225 de 1995 en la Constitución de Reservas

La constitución de reservas presupuestales en la vigencia 2020 fue más complicada que en vigencia anteriores debido a muchos factores, entre los cuales se pueden señalar: i) aumento del gasto con su respectivo financiamiento, pero lenta ejecución; ii) retraso en la ejecución de la inversión por efecto del confinamiento y el cierre de muchos proyectos por la pandemia; iii) aumento en las transferencias por efecto del aforo de mayores recursos pero que no se pudieron ejecutar.

Con ello, el incumplimiento de los límites establecidos en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 (compilada en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996) fue más evidente, pues se hicieron explícitas con el monto total de reservas que llegó a \$26,34 billones. En el caso de funcionamiento, las reservas llegaron a \$11,70 billones frente a apropiaciones por \$211,84 billones, que descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros se obtuvo un indicador del 6,6%. Para inversión las reservas fueron de \$6,78 billones y las apropiaciones de \$43,76 billones, con lo cual el indicador llegó al 15,2% (Cuadro A-1).

La Ley 225 de 1995 estableció que, en el proceso presupuestal, la constitución de reservas debe tener un límite, pues para un Estado y la aplicación de las políticas públicas, los recursos apropiados deben cumplir los propósitos para los que fueron aprobados por parte del Congreso en la Ley de Presupuesto. El EOP estableció unos límites para la constitución de reservas presupuestales en funcionamiento e inversión. Así, el artículo 78 del EOP estableció que:

*"ARTICULO 78. 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.*

*Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas".*

Ese cálculo incidirá en las apropiaciones de funcionamiento e inversión de la vigencia inmediatamente siguiente, castigando el presupuesto de las entidades que desbordaron los límites de la Ley.

Ahora bien, según los cálculos de la CGR, estas reglas para 2020 fueron así (Cuadro A-1):

*Cuadro A-1*

Indicadores de la Ley 225 de 1995 Artículo 9 (EOP Art 78)  
Billones de pesos y porcentajes

Datos / Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Apropiación funcionamiento sin SGP</b>	<b>88,95</b>	<b>102,97</b>	<b>109,51</b>	<b>115,53</b>	<b>132,65</b>	<b>132,65</b>
<b>Reservas funcionamiento sin SGP</b>	<b>3,46</b>	<b>4,85</b>	<b>4,29</b>	<b>4,54</b>	<b>7,56</b>	<b>7,56</b>
<b>Apropiación inversión</b>	<b>46,09</b>	<b>41,14</b>	<b>40,42</b>	<b>38,62</b>	<b>41,8</b>	<b>43,76</b>
<b>Reservas inversión</b>	<b>4,1</b>	<b>4,35</b>	<b>4,17</b>	<b>7,08</b>	<b>8,09</b>	<b>6,67</b>
Reservas sobre funcionamiento sin SGP	4,1	5,5	4,2	4,1	6,5	6,65
reservas sobre inversión	8,9	10,6	10,3	18,3	19,4	15,2
Limite funcionamiento	2	2	2	2	2	2
Limite inversión	15	15	15	15	15	15

**Fuente:** SIIF y DNP, cálculos CGR.

Para el cumplimiento de ese mandato legal, el Ministerio de Hacienda, mediante un artículo en la Ley de Presupuesto, pretende de manera general sanear la regla del OEP, de tal forma que la Ley 2008 de 2019 estableció que:

*Artículo 30. En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2020 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 9° de la Ley 225 de 1995.*

Dicho artículo también lo repiten en el presupuesto de la vigencia 2021 de igual forma el artículo de la Ley 2008 de 2019 establece que:

*Artículo 30. En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2020 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 9° de la Ley 225 de 1995.*

El Gráfico A-1 muestran las cifras históricas de la constitución de las reservas presupuestales del Ministerio de Hacienda, en las cuales se

pudo establecer que entre las vigencias 2015 y 2020 los límites del total de reservas de funcionamiento sobre el presupuesto fueron superiores al límite del 2% para el rubro de funcionamiento (se descontó el monto de SGP tanto en las reservas como en las apropiaciones); y adicionalmente, para las vigencias 2018, 2019 y 2020, se superó el límite del 15% para la inversión (Gráfico A-1). En los años siguientes al incumplimiento no se evidenció la reducción en los gastos de funcionamiento e inversión como lo establece la norma.

Gráfico A-1



Fuente: CGR, sobre cifra del SIIF-Nación

La CGR ha insistido que dicho límite se debe aplicar a cada una de las secciones presupuestales, aunque el Ministerio expone que es sobre el monto total del presupuesto. En ese caso que se señala, es claro que se estaría incumpliendo en ambos sentidos para la vigencia 2020.

Cabe anotar, que la discusión referente al tema de la aplicabilidad de la ley es sobre el monto global del presupuesto, lo cual se ve disipado con el hecho de remitirse a la exposición de motivos del proyecto de Ley 049 Cámara/ 182 Senado, de 1995 (que originó la Ley 225 de 1995), donde se expone:

*"Para acercar las disposiciones presupuestales al proceso de contratación se crea el concepto de ejecución presupuestal mínima, de tal forma que, si un órgano no logra alcanzarlo, el gobierno se ve obligado a reducir el*



*presupuesto de la vigencia en curso en la diferencia existente entre la ejecución observada y el mínimo obligatorio. Se propone como niveles mínimos el 98% del presupuesto de funcionamiento, sin tener en cuenta las transferencias a las entidades territoriales y el 85% del presupuesto de inversión”.*

No puede considerarse que las entidades cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión, como lo han entendido en algunas ocasiones. Cosas diferentes ha pasado en las últimas cuatro vigencias, donde se desbordó esa potestad, pero por parte del Ministerio de Hacienda, de tal forma que con los argumentos expuestos por Hacienda forzando a constituir reservas presupuestales cuando en realidad son cuentas por pagar, aumentó considerablemente el número de entidades que incumplieron los límites de la Ley.

Así de las 189 entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, 71 de estas entidades (38% del total) excedieron en funcionamiento el tope del 2% establecido en la Ley 225 de 1995. Entre ellas reiteradamente están: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Presidencia de la República - Gestión General; Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral; Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas -IPSE-; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC; Ministerio del Interior - Gestión General; Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud y Protección Social - Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes; Unidad Nacional de Protección - UNP; Ministerio del Trabajo - Gestión General; Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño); Fondo Pasivo Social De Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud Entidades que registran el indicador por encima del 20% (Cuadro A-2).

## Cuadro A-2

Límites en la constitución de reservas para funcionamiento (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropiación
<b>C. Funcionamiento</b>	<b>211.843</b>	<b>190.430</b>	<b>178.728</b>	<b>178.448</b>	<b>11.702</b>	<b>280</b>	<b>5,5</b>
<b>Funcionamiento sin SGP</b>	<b>137.793</b>	<b>90.821</b>	<b>82.666</b>	<b>82.387</b>	<b>8.155</b>	<b>279</b>	<b>5,9</b>
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	3.854,9	3.854,1	1.287,9	1.287,9	2.566,2	-	66,6
Presidencia de la República - Gestión General	484,1	473,7	189,4	186,4	284,3	3,0	58,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	20,8	16,9	7,0	7,0	9,9	-	47,5
Instituto De Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	27,2	24,9	18,3	18,1	6,5	0,3	24,0
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	807,5	800,3	650,6	650,6	149,8	-	18,5
Ministerio del Interior - Gestión General	449,7	434,2	354,0	353,4	80,2	0,6	17,8
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	411,3	379,5	310,1	309,5	69,4	0,6	16,9
Ministerio de Salud y Protección Social - U.A.E. Fondo Nacional de Estupefacientes	24,9	22,7	19,0	19,0	3,7	-	14,8
Unidad Nacional de Protección (UNP)	1.104,8	1.086,0	940,0	939,3	145,9	0,7	13,2
Ministerio del Trabajo - Gestión General	26.500,4	26.329,4	22.856,8	22.856,8	3.472,6	-	13,1
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	3,0	3,0	2,6	2,6	0,4	-	12,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	209,2	201,6	179,2	179,2	22,4	0,1	10,7
U.A.E. de Alimentación Escolar	3,1	2,8	2,5	2,5	0,3	-	10,1
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	196,1	190,8	171,7	171,7	19,1	-	9,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	36.910,0	17.790,6	14.422,7	14.422,7	3.367,8	-	9,1
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	3,2	3,2	2,9	2,9	0,3	-	9,0
Minagricultura - Gestión General	454,1	395,1	355,6	355,6	39,5	0,0	8,7
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	1.390,8	1.388,5	1.276,6	1.274,6	111,9	2,0	8,0
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	381,1	374,2	344,9	337,4	29,3	7,4	7,7
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)	3,4	3,3	3,1	3,1	0,2	0,0	6,9
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	3,5	3,2	3,0	3,0	0,2	-	6,5
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	6,3	6,2	5,8	5,8	0,4	0,1	6,2
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	27,5	25,3	23,6	23,6	1,7	-	6,0
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	-	6,0
Superintendencia de Puertos y Transporte	34,1	29,5	27,5	27,5	2,0	0,0	5,9
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	87,3	85,5	80,3	80,3	5,1	0,0	5,9
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	185,6	182,1	171,2	171,2	10,9	-	5,9
Hospital Militar	356,2	343,5	322,6	287,7	20,9	34,9	5,9
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	24,0	23,1	21,7	21,7	1,4	0,0	5,7

## Continuación cuadro A-2

Límites en la constitución de reservas para funcionamiento (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropiación
Rama Judicial - Corte Constitucional	58,6	57,0	53,8	53,8	3,2	-	5,5
Defensoría del Pueblo	562,3	449,1	419,3	419,2	29,9	0,1	5,3
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	17,0	16,0	15,1	15,0	0,9	0,1	5,3
Cámara de Representantes	354,3	349,9	331,2	331,2	18,7	-	5,3
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena)	3,3	3,3	3,2	3,2	0,2	-	5,2
Instituto Caro y Cuervo	8,8	8,7	8,3	8,3	0,4	0,0	5,0
Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa	9,9	9,2	8,7	8,7	0,5	0,0	5,0
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	3.770,9	3.741,9	3.557,3	3.553,8	184,6	3,5	4,9
Policía Nacional - Salud	1.228,1	1.228,0	1.168,5	1.131,7	59,5	36,8	4,8
Rama Judicial - Consejo de Estado	203,2	197,4	187,6	187,6	9,8	-	4,8
U.A.E. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	12,4	11,8	11,2	11,2	0,6	-	4,7
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	59,3	56,7	54,0	54,0	2,8	-	4,6
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1.544,4	1.512,9	1.444,9	1.444,9	68,0	-	4,4
Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación	10,4	9,8	9,3	7,5	0,4	1,8	4,3
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General	24,2	22,9	22,0	22,0	1,0	0,0	4,1
Instituto Nacional de Vías (Invias)	134,9	123,9	118,4	117,3	5,5	1,1	4,1
Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira)	4,2	4,1	4,0	4,0	0,2	0,0	3,9
Ministerio de Transporte - Gestión General	77,7	71,8	68,7	67,0	3,1	1,7	3,9
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia)	3,2	3,2	3,0	3,0	0,1	-	3,9
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	10,6	10,2	9,8	9,8	0,4	-	3,8
Ministerio del Deporte - Gestión General	39,6	39,0	37,5	37,5	1,5	0,0	3,7
Senado de la República	253,0	252,7	243,3	242,9	9,4	0,4	3,7
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	3.614,8	3.577,0	3.446,8	3.446,2	130,2	0,6	3,6
Fonpolicía - Gestión General	272,9	262,0	252,7	221,3	9,3	31,4	3,4
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional	8.239,6	8.216,2	7.938,7	7.938,7	277,6	0,0	3,4
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	63,6	57,1	55,0	52,3	2,1	2,7	3,3
Fondo Rotatorio de la Registraduría	33,3	32,0	30,9	28,2	1,1	2,7	3,2
Instituto Casas Fiscales del Ejército	21,5	20,5	19,9	19,2	0,6	0,7	2,9
Contraloría General de la República - Gestión General	720,9	607,8	588,0	588,0	19,8	-	2,7
Ministerio de Cultura - Gestión General	209,5	209,3	203,7	201,9	5,6	1,8	2,7
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	3,0	3,0	2,9	2,8	0,1	0,0	2,7
Dirección Nacional de Bomberos	5,3	5,0	4,8	4,8	0,1	-	2,5

## Continuación cuadro A-2

Límites en la constitución de reservas para funcionamiento (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropiación
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión General	63,0	59,7	58,1	57,5	1,6	0,6	2,5
Superintendencia de Notariado y Registro	337,8	315,2	306,8	305,9	8,4	0,9	2,5
Archivo General de la Nación	12,5	12,3	12,0	12,0	0,3	0,0	2,5
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	1.242,8	1.192,8	1.162,3	1.162,0	30,5	0,3	2,5
Dirección Nacional del Derecho de Autor	3,9	3,9	3,8	3,8	0,1	-	2,4
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	91,5	77,5	75,3	75,2	2,2	0,1	2,4
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	215,3	213,1	208,3	196,4	4,8	11,9	2,2
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	1.253,9	1.242,6	1.215,4	1.212,0	27,2	3,3	2,2
Comisión Nacional del Servicio Civil	19,1	13,7	13,3	13,3	0,4	0,0	2,1
Agencia Presidencial De Cooperación Internacional de Colombia (APC) - Colombia	27,8	27,3	26,7	26,7	0,6	-	2,1

**Fuente:** CGR, sobre cifra del SIIF-Nación

En inversión lo hicieron 72 entidades (40% del total), entre las que se sobresalieron las que reiteran ese comportamiento en su ejecución presupuestal: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS); Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor); Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar); Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC); Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia); Presidencia de la República - Gestión General; Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira); Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC); Coljuegos; Mincomercio Industria Turismo - Gestión General; Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana); Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA); Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central; Ministerio de Transporte - Gestión General; Ministerio de Defensa Nacional - Ejército; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE). Entidades que registraron un indicador por encima del 50% (Cuadro A-3).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro A-3

Límites en la constitución de reservas para inversión (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Inversión / Apropiación
<b>C. Inversion</b>	<b>43.764</b>	<b>42.014</b>	<b>35.330</b>	<b>34.693</b>	<b>6.684</b>	<b>637</b>	<b>15,3</b>
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	152,1	152,1	-	-	152,1	-	100,00
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	1,9	1,9	-	-	1,9	-	100,00
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)	50,2	50,2	-	-	50,2	-	99,99
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)	1,3	1,3	-	-	1,3	-	99,99
Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)	2,0	2,0	-	-	2,0	-	99,85
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	5,3	5,2	0,3	0,2	4,9	0,1	92,72
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	10,0	10,0	1,1	1,1	8,9	-	89,00
Presidencia de la República - Gestión General	488,6	482,8	52,6	52,4	430,2	0,1	88,06
Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira)	2,5	2,0	0,1	0,1	2,0	-	78,41
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	429,9	415,6	85,1	85,1	330,5	-	76,87
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)	343,9	315,7	59,1	59,1	256,6	-	74,60
Coljuegos	2,1	1,8	0,3	0,3	1,5	-	73,71
Mincomercio Industria Turismo - Gestión General	171,8	170,5	49,9	49,9	120,6	-	70,22
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	4,0	4,0	1,3	1,3	2,7	-	66,98
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)	6,8	6,7	2,2	2,2	4,5	0,0	65,58
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	14,7	12,5	3,0	3,0	9,6	0,0	65,13
Ministerio de Transporte - Gestión General	193,7	192,5	77,2	77,1	115,3	0,1	59,54
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional	300,4	297,2	126,2	126,2	171,0	-	56,92
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	40,2	37,8	15,9	15,7	21,9	0,2	54,59
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	33,8	33,3	15,5	15,2	17,8	0,3	52,79
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	1,8	1,8	0,9	0,9	0,9	-	49,81
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	3,8	3,8	1,9	1,9	1,8	-	48,68
Computadores para Educar (CPE)	87,0	86,6	44,9	43,7	41,7	1,2	47,96
Ministerio del Deporte - Gestión General	422,4	403,0	204,2	204,2	198,8	0,0	47,07
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	276,3	262,4	132,7	117,5	129,7	15,2	46,94
Minagricultura - Gestión General	390,0	384,4	210,3	210,3	174,1	-	44,64
Instituto Nacional de Vías (Invías)	2.258,5	2.193,8	1.195,1	1.090,4	998,7	104,7	44,22
Contraloría General de la República - Gestión General	105,0	103,2	57,2	57,2	46,1	-	43,88
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	1.556,2	1.556,2	892,7	892,7	663,5	0,0	42,64
Departamento de Planeación - Gestión General	168,0	163,8	93,9	93,2	69,8	0,8	41,57
Ministerio de Transporte Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)	55,1	55,0	32,3	32,3	22,7	-	41,12

## Continuación cuadro A-3

Límites en la constitución de reservas para inversión (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Inversión / Apropiación
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	1,9	1,9	1,1	1,1	0,7	-	39,49
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	7,2	7,2	4,5	4,5	2,7	-	37,25
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	6,0	5,3	3,1	3,1	2,2	-	37,20
U.A.E. Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	127,3	121,7	74,9	74,9	46,8	-	36,80
U.A.E. de La Aeronáutica Civil (Aerocivil)	766,0	722,7	460,9	412,1	261,8	48,8	34,18
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General	245,9	243,6	160,2	159,4	83,4	0,8	33,93
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión General	115,0	114,1	76,3	76,3	37,9	-	32,94
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	3,4	3,0	1,9	1,9	1,1	-	32,72
Senado de la República	40,2	39,2	27,0	24,3	12,2	2,6	30,36
Superintendencia de Notariado y Registro	66,5	54,8	35,8	35,3	19,0	0,5	28,50
Dirección Nacional de Bomberos	51,1	50,5	36,6	35,8	13,9	0,8	27,22
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	3,6	3,6	2,7	2,7	0,9	-	25,37
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	93,1	92,7	69,8	69,8	22,9	-	24,62
Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima (DIMAR)	84,3	82,2	61,9	59,7	20,4	2,1	24,17
Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	2,6	2,5	1,8	1,8	0,6	0,0	24,08
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	1.650,9	761,6	371,2	371,2	390,4	-	23,65
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	7,3	6,9	5,2	5,2	1,7	-	23,51
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	3,8	3,8	2,9	2,7	0,9	0,1	23,34
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	1,3	1,3	1,0	1,0	0,3	-	22,99
Jurisdicción Especial para la Paz - Gestión General	104,3	99,9	76,7	76,7	23,2	-	22,25
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	61,9	55,4	41,6	40,8	13,8	0,8	22,22
U.A.E. Junta Central Contadores	4,5	4,5	3,5	3,4	0,9	0,1	21,16
Centro de Memoria Histórica	31,4	28,4	21,8	21,8	6,6	-	21,09
Ministerio de Salud y Protección Social - Sanatorio de Agua de Dios	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	21,01
Policía Nacional - Gestión General	263,0	262,3	207,8	204,5	54,6	3,3	20,75
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	-	19,82
Policía Nacional - Salud	12,5	12,5	10,1	10,1	2,5	-	19,71
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	5,2	5,2	4,2	4,2	1,0	0,0	19,15
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	17,3	16,1	12,8	12,8	3,3	-	19,04
Comisión Nacional del Servicio Civil	81,0	44,9	30,2	29,4	14,7	0,8	18,19
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	229,6	228,6	187,2	187,2	41,4	-	18,05

*Continuación Cuadro A-3*

Límites en la constitución de reservas para inversión (Ley 255 de 1995)  
Vigencia 2020

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Inversión / Apropiación
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión General	25,1	23,8	19,4	19,2	4,4	0,2	17,54
Mincomercio Industria Turismo - Dirección General de Comercio Exterior	12,2	12,0	9,8	9,8	2,1	-	17,39
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	109,1	94,1	75,3	75,3	18,8	0,0	17,20
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	11,7	11,5	9,5	9,5	2,0	-	17,20
Unidad Nacional de Protección (UNP)	4,0	4,0	3,3	3,3	0,7	-	16,84
Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación	40,7	40,1	33,7	26,4	6,4	7,4	15,74
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	11,2	11,2	9,5	9,5	1,7	-	15,19
Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	5,1	5,1	4,3	4,2	0,8	0,0	15,15
Defensoría del Pueblo	34,9	21,1	15,8	15,7	5,3	0,2	15,12
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas (Nasa Ki We)	15,8	15,8	13,4	13,4	2,4	-	15,02

**Anexo 2**  
**Relacion de opinion**  
**y hallazgos presupuestales**



Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

## Consolidado

Clase de hallazgos	Cantidad	Valor
Incorrecciones	169	3.221.896.704.483
Imposibilidades	14	5.723.173.978.702
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>8.945.070.683.185</b>

## Incorrecciones

Unidad ejecutora: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)			
Código: 05-03-00		Sector: 18 Empleo Público	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
1	La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) constituyó 81 reservas presupuestales de la vigencia fiscal 2020, por \$2.796.111.928,72, según las actas de constitución de reserva aportadas por la entidad a la CGR; sin embargo, al cruzar la información de los compromisos con el archivo "Rezago_2020_PGN.XLS", remitido por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas, que proviene de la fuente oficial SIIF Nación II, se encontró diferencia en una reserva más de la Territorial Nariño por \$5.458.326 correspondiente al contrato de prestación de servicios profesionales No. 24 de 2020 a nombre de Guido Alberto Betancourt Angulo, que no está incluida en el acta de constitución de reserva de la Territorial Nariño; y diferencia en el valor de una reserva de la Territorial Cauca, que corresponde al contrato de prestación de servicios profesionales No. 79 de 2020, a nombre de Yími Leodixon Samboni Chilito, que según acta de constitución de reserva de la Territorial Cauca, el valor constituido es \$1.791.666, pero la información reportada por Economía y Finanzas el valor corresponde a \$1.791.671, es decir una diferencia de \$5 respecto a la información del acta de constitución de reserva del Cauca, para una diferencia total en valor de \$5.458.331 y una reserva.	5.458.331	A
2	La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) constituyó reservas presupuestales sin cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad vigente, se encontraron dos obligaciones de pago causadas en la vigencia fiscal 2020 que no fueron constituidas como cuentas por pagar sino como reservas presupuestales sin tener la justificación de reserva inducida, y un compromiso cuya orden de compra no fue prorrogada para la vigencia 2021, año en el que se recibieron los bienes contratados.	29.781.118	D
3	Para finales del 2020 se constituyó una cuenta por pagar por \$3.500.000.000 que no cumplía con los requisitos de constitución y de igual manera fue pagada a la ANIM el 29 de enero de 2021 sin tener los requisitos de pago.	3.500.000.000	D
4	Del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la Gestión académico e investigativa de la ESAP Nacional" se evaluaron 17 contratos que no están asociados el cumplimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana.	924.027.449	A
5	Se determinó incumplimiento de las normas señaladas y presuntamente de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a que en la revisión del rubro presupuestal de inversión C-0503-1000-11-0-0503014-01 Gastos de Personal – Servicio de Educación Formal en el Saber Administrativo Público – Fortalecimiento de la Gestión Académica e Investigativa de la ESAP, Nacional, se observó que la ESAP - Regional Quindío Risaralda, con certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales correspondiente a gastos de inversión, comprometió gastos de funcionamiento derivados de reconocimiento de gastos de personal de planta seguridad social	22.266.809	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

6	Contrato DT1-ANT-047-2020, por medio de correo electrónico enviado el 21 de diciembre de 2021, el contratista notificó su renuncia para los meses de octubre, noviembre y diciembre; sin embargo, durante reunión solicitada por la supervisora el 22 de diciembre para constitución de reservas se presentó el caso y se solicitó reserva para los meses de octubre, noviembre y diciembre por \$3.750.000, cuando el contratista ya no estaba prestando sus servicios.	3.750.000	D
7	Contrato DT1-ANT-017-2020, durante la revisión de la ejecución presupuestal se verificó que el contrato tenía fecha de finalización el 30 de diciembre de 2020 y se estuvo ejecutando el compromiso; sin embargo, no se pudo evidenciar su cumplimiento, por lo que no se realizaron pagos en su totalidad y no se constituyeron reservas para garantizar los recursos de esta contratación.	3.750.000	D

Superintendencia de Notariado y Registro			
Código: 12-04-00		Sector: 27 Justicia y del Derecho	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
8	20 reservas de gastos de funcionamiento no se refrendaron, dado que no se evidenció el carácter de excepcionalidad en su constitución.	5.695.591.096	A
9	11 reservas de inversión no se refrendaron, dado que no se evidenció el carácter de excepcionalidad en su constitución.	9.804.315.745	A

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)			
Código: 12-08-00		Sector: 27 Justicia y del Derecho	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
10	"Se observó que de la reserva presupuestal constituida en la vigencia 2019, a corte 31 de diciembre de 2020, se canceló \$44.637.358.599, que corresponde al 98% quedando un saldo por utilizar de \$7.681.633, correspondiente a los rubros de gastos generales por \$150.583, transferencias \$3.600.000, gastos de comercialización y producción \$3.931.050."	7.681.633	A
11	"Por deficiencias en la planeación contractual, se evidenció lo siguiente: • El contrato No 145 del 2020, suscrito el 15/09/2020, con plazo de ejecución 30/11/2020, tuvo dos prórrogas: 15 de diciembre 2020 y 19 de febrero de 2021 por el se constituyó reserva por \$287.000.00 • Contrato No 175, del 2020, suscrito el 9/10/2020 con plazo de ejecución 30/12/2020, cual tuvo una prórroga hasta el 24 de marzo de 2021 y reserva por \$2.844.219.313".	3.131.219.313	A
12	Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 el INPEC expidió CDP para el reconocimiento y posterior pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas por valor de \$723.711.283, correspondientes a 557 registros del rubro de funcionamiento, afectando el valor del gasto en una vigencia diferente de la cual se causó.	723.711.283	A
13	Para la ejecución de los proyectos de inversión se asignaron \$1.822.640.038,00, no obstante a 31 de diciembre de 2020 el valor ejecutado fue de \$854.446.470,52, que representó el 47% del total apropiado, quedando sin ejecutar \$968.193.567,48 (53%).	968.193.568	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

14	Como consecuencia del no pago oportuno de impuestos se generaron intereses de mora. Lo anterior se evidenció en soportes de pago y registros contables en el periodo contable 2020 de impuestos pendientes de predios ubicados en las ciudades de Barranquilla y Guaduas, los cuales generaron intereses de mora por \$151.917.702 que se configuran como daño patrimonial.	151.917.702	A
15	Se evidenció inoportunidad en el pago de impuesto predial, generando daño fiscal por pago de intereses de mora.	503.312.246	D
16	Se evidenció inoportunidad en el pago de servicios públicos, generando daño fiscal por pago de intereses de mora.	76.835.230	D
17	Se evidenció inoportunidad en el pago de servicios públicos, generando daño fiscal por pago de intereses de mora.	460.376.637	F
18	En la verificación efectuada a la cuenta por pagar constituidas al 31 de diciembre de 2020 se evidenció que el INPEC - Regional Occidente no efectuó en forma oportuna el pago del impuesto predial del municipio de Mocoa, correspondiente a las vigencias 2018, 2019 y 2020, generando intereses de mora por cuantía de \$ 43.724.855, de acuerdo a la Factura 178488 del 11 de noviembre de 2020 por \$157.365.957.	43.724.855	F

<b>Unidad ejecutora: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	
Código: 12-11-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto control interno: ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
19	Hallazgo 22 - En las vigencias 2018 y 2019 se aprobaron vigencias futuras para ser ejecutadas en 2020 por un valor total de \$420.471.000.000, de los cuales se comprometieron \$183.815.000.000 que correspondían al 44%, aunque tan solo se obligaron \$46.266.000.000 que correspondían a 25% de lo comprometido y tan solo a 11% de lo autorizado, denotando inadecuada gestión en el manejo de los recursos disponibles.	236.656.000.000	D
20	Hallazgo 23 - La USPEC realizó pago de pasivos exigibles - vigencias expiradas por valor de \$17.606.854.603, situación inconveniente frente a las múltiples obligaciones de la entidad que requieren uso de los recursos disponibles.	17.606.854.603	A
21	Hallazgo 17 - Recursos entregados en administración evidenció en los Estados financieros de la entidad un saldo por valor de \$2.248.644.442, el cual se encontró sin legalizar así: \$1.621.484.205 que correspondían al convenio interadministrativo 202 de 2013, el 31 de diciembre de 2017 finalizó el plazo de ejecución del convenio y se inició el proceso de liquidación; entre los meses de abril y julio de 2019 se realizó la devolución de recursos por un valor \$19.520.107.917 millones, quedando un saldo pendiente por legalizar de \$1.621.484.205 millones.	1.621.484.205	F
22	"Hallazgo 18 - Respecto de los recursos entregados en administración se evidencia en los Estados Financieros de la Entidad, un saldo por valor de \$2.248.644.442, el cual se encuentra sin legalizar así: \$627.155.238 que corresponden al convenio interadministrativo No. 227 del 2013, a 31 de diciembre del 2017 finaliza el convenio y se inicia el proceso de liquidación. Entre los meses de abril y julio del 2019 se realizó la devolución de recursos por un valor \$25.589.513.366 millones, quedando un saldo pendiente por legalizar de \$627.155.238 millones."	627.155.238	F
23	Hallazgo 24 - Contrato 200 de 2018. El estudio de mercado se redujo a una comparación del valor mensual del metro cuadrado ofertado frente al valor por metro cuadrado pagado por el uso de la anterior sede administrativa de la entidad, con lo que se observó un error al comparar dos sectores con dinámicas económicas y sociales distintas. Se observó un presunto daño al patrimonio público por \$1.024.601.913, derivado de los sobrecostos de la suscripción del contrato entre la USPEC y FAMOC de Panel S.A. por el arrendamiento del espacio donde funciona la entidad.	1.024.601.913	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

24	Hallazgo 26 - Las obras ejecutadas mediante el contrato de obra 317 de 2015 se encuentran inconclusas y, por ende, no se encuentran en funcionamiento ni prestando la finalidad para la cual se celebró la contratación y la USPEC no ha iniciado actuaciones administrativas para hacer efectivas las pólizas del contrato ni ha llamado al contratista para subsanar las deficiencias constructivas que condujeron a que estas obras no estén en funcionamiento.	701.162.556	A
25	Hallazgo 27 - Las obras ejecutadas mediante el contrato de obra 047 de 2015, derivado del contrato interadministrativo Fondecun 274 - 2014, se encontraron inconclusas y, por ende, no se encontraron en funcionamiento ni prestando la finalidad para la cual se celebró la contratación y la entidad no realizó actuaciones administrativas en contra del diseñador que elaboró los estudios y diseños, de los cuales presuntamente se desprendieron las debilidades en cuanto al tipo de suelo y el tipo de cimentación que debía construirse, lo cual generó mayores cantidades de obra en estas actividades de obra, desfinanciado así al contrato de obra 047 de 2015 y dejando las obras inconclusas tal como lo manifestó la misma entidad.	1.927.722.891	F
26	Hallazgo 28 - Pre-construcción contrato de obra 2182503 de 2018, derivado del contrato interadministrativo Fonade 216144 de 2016, los estudios y diseños para la construcción del nuevo ERON EPMSC Pereira (Pilamo) - Contrato de consultoría 384 de 2014 y las obras contratadas a través de Fonade (hoy ENTerritorio) mediante el contrato de obra 2182503 de 2018, se observó que la etapa de pre construcción del mencionado contrato de obra coconcerniente a actividades de consultoría que le corresponden al alcance del Contrato 384 de 2014, se evidenció un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$969.229.323, que corresponden a la sumatoria del Otrosí No. 1 al contrato de obra 2182503 (\$725.208.848) más el valor del Otrosí No. 1 al contrato de interventoría 190239 (\$244.020.475).	969.229.323	D
27	Hallazgo 31 - Convenio Marco 182 de 2017 con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virigilio Barco Vargas. Al revisar las actividades del convenio derivado y al hacer el cruce de información con los pagos efectuados por la Fiduciaria Colpatría S.A. se observó que ninguno de ellos estaba destinado al cumplimiento de los objetivos incorporados en el convenio derivado, sino a gastos de viaje como por ejemplo a la ciudad de Cúcuta para ver la iniciación de un contrato de la Fiscalía, otro viaje para inspeccionar un proyecto en la ciudad de Riohacha, alquiler de vehículos para el desplazamiento del director de la Agencia, contratar el servicio de fumigación para la sede donde funciona la Agencia, mantenimiento de impresoras y contratación de ciertos profesionales, actividades que son propias de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virigilio Barco Vargas, y no del convenio derivado	2.916.398.301	F
28	Hallazgo 32 - Contrato de prestación de servicios 122 de 2020, no se encontraron los soportes que den fe de las actividades desarrolladas y solo se contó con dos informes, uno suscrito por funcionaria de USPEC, que a todas luces discrepa de la realidad informada por la empresa Inversiones BANER S.A.S., y el otro documento, el cual está suscrito por la empresa contratista en el que detalla cómo fue prestado el servicio de fumigación y desinfección. Sin embargo, dichos informes no cuentan con los soportes debidos en el que se consigne que efectivamente se prestó el servicio en los 31 Erones.	450.110.535	F
29	Hallazgo 38 - Ejecución recursos FOME, Mediante la Resolución 1030 del 21 de abril de 2020 se asignaron a la USPEC la suma de \$20.371,2 millones para enfrentar la emergencia carcelaria por causa de la pandemia de la COVID-19, mitigar la coyuntura sanitaria para la Población Privada de la Libertad (PPL), el personal de guardia y el personal administrativo que garanticen el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario a cargo de esa entidad, la ejecución de los mencionados recursos evidenció como principal destino la compra de municiones y elementos de protección balística por \$12.903 millones, que representaron el 68% del total de los recursos comprometidos. Entre otros elementos, se destacó la inversión de \$1.763 millones en la compra de equipos de cómputo y \$1.749 millones en el pago de servicios personales, jurídicos, financieros y logísticos, distintos a servicios de salud y/o atención de la pandemia producto de la COVID- 19.	12.903.000.000	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

30	Hallazgo 20 - La USPEC constituyo 489 reservas presupuestales por valor de \$406.310.721.078,45 en 35, de las cuales evidenció incorrecciones por valor de \$40.701.912,59, las cuales NO se refrendaron debido a que en unos casos correspondió a sobrantes o recursos no utilizados y en otros a que no existió justificación para que no se diera el cierre de la cadena de ejecución presupuestal durante la vigencia 2020.	40.701.913	A
31	Hallazgo 21 - Durante la vigencia 2020 la USPEC debía ejecutar 631 reservas por valor de \$451.342.214.849,15, de los cuales pagó un valor de \$442.079.556.257,50 y dejó sin obligar un valor de \$34.657.423.002,98, que correspondían a 268 reservas (42,4% del total reservas constituidas).	34.657.423.003	A
32	Hallazgo 37 - ERON Riohacha. La entidad informó que a la fecha no ha sido posible iniciar la ejecución del ERON de Riohacha, cuyas demoras en la ejecución de los proyectos denotó deficiencias en la gestión administrativa de la entidad para lograr la ejecución de proyectos, en cumplimiento del objeto de gestionar el suministro de bienes, la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. Para ello firmaron contrato de consultoría 166 de 2018 y contrato de interventoría 203 de 2018 con el objeto de desarrollar la "Interventoría técnica, administrativa, contable, jurídica y financiera a la consultoría para la elaboración de estudios técnicos, diseños, gestiones, tramites y permisos para la construcción del ERON Riohacha en el departamento de la Guajira y ERON Silvia en el departamento de Cauca con fecha de terminación 31 de diciembre de 2018, fecha real de terminación 30 de agosto de 2019". La Entidad informó que no se recibieron los productos finales del objeto contractual de acuerdo con las obligaciones contractuales. Por lo anterior, se adelantó el proceso de incumplimiento al contrato el 23 de noviembre de 2020 y mediante Resolución 591 de 2020 se declaró el incumplimiento del contrato de interventoría 203 de 2018 y se hizo exigible la cláusula penal pecuniaria pactada. Actualmente se está adelantando la liquidación de dicho contrato, con la suscripción de dicha acta se liberan los recursos no ejecutados por valor de \$151.516.105,00.	151.516.105	A

<b>Unidad ejecutora: Ministerio de Defensa - Gestion General</b>	
Código: 15-01-00	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: razonable	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
33	El sujeto de control realizó los traslados internos 5 y 23 por \$18.000.000.000 y \$2.059.159.838, para un total de \$20.059.159.838, que es el valor de la diferencia observada por el órgano de control. Estos no se realizaron mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo, como lo establece la norma descrita. Cuando el MDN registró el traslado presupuestal por \$12.000.000.000 digitó el valor de \$18.000.000.000 y para corregir adicionó de nuevo al rubro C-1599-0100-3-0-1599023-02 \$6.000.000.000.	20.059.159.838	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Ministerio de Defensa - Ejército			
Código: 15-01-03		Sector: 14 Defensa y Policía	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
34	Se adicionó el valor al contrato principal con recursos de la vigencia, cuando se ha debido constituir una vigencia futura por la imposibilidad de entregar los bienes en la vigencia de la adición.	211.194.000	D
35	Se firmaron órdenes de compra el 24 de diciembre de 2020 y se estableció un plazo de ejecución hasta el 23/05/2021. Era previsible que se incumpliría la norma y se ha debido solicitar, antes de expedir la orden de compra, la modificación del CDP y sustituirlo por una vigencia futura.	8.837.660.496	D
36	Para la constitución de la reserva presupuestal, esta debe ser el resultado de un hecho de fuerza mayor o imprevisible que obligue a su constitución. El solo hecho de firmar la orden de compra el 30 de noviembre de 2020 y establecer un plazo de ejecución hasta el 30/07/2021, según justificación, era previsible que se incumpliría la norma y se ha debido constituir vigencias futuras, en aplicación de los artículos 3 y 8 del Decreto 4836 de 2011.	4.470.697.110	D
37	Para la constitución de la reserva presupuestal, esta debe ser el resultado de un hecho extraordinario, no imputable a las partes, imprevisible, de fuerza mayor o caso fortuito que obligue a su constitución. El solo hecho de firmar el contrato el 15 de diciembre de 2020 y establecer un plazo de seis meses a partir del acta de inicio (28 de diciembre de 2020), era previsible que no se cumplían los requisitos para la reserva presupuestal por el monto en que se constituyó.	2.297.708.518	D
38	El adicional al contrato se realizó el 29/12/2020. Con base a lo anterior, era previsible que se incumpliría la norma, toda vez que era imposible que a solo dos días de terminar la vigencia 2020 se pudieran entregar los bienes. Tampoco es cierto que la pandemia del COVID 19 fuese una fuerza mayor, dado que para la fecha de los otros contratos (23 y 25 de noviembre de 2020) esta situación era de conocimiento mundial y se debió prever la situación desde su planificación.	10.108.431.271	D
39	Para celebrar un contrato y pactar la entrega el mismo día, no es pertinente justificar la modificación del plazo el mismo día de la firma del contrato, hechos que tenían casi un año de estar sucediendo (COVID-19) como fuerza mayor o caso fortuito. En el otro contrato se había solicitado prórroga al no poder cumplir en el plazo fijado con la entrega de los bienes. Luego entonces, el 24/12/2020, fecha en que se suscribió el adicional por \$4.373'046.178, era obvio que la ejecución del adicional al contrato se ejecutaría en la siguiente vigencia.	19.837.622.715	D
40	El contrato 034 - SUADQ - ARM - 2020 se adicionó en recursos (\$514'615.800) mediante modificatorio 1 del 18/12/2020. Aun no se habían recibido los bienes del contrato inicial, por lo que era previsible que los contratados con el adicional no se recibirían en la vigencia 2020.	514.615.800	D
41	Para el caso que nos ocupa, relacionado con el valor adicional al contrato inicial que se realizó con el modificatorio 2 del 10/12/2020, no se puede decir que por motivos de la pandemia se dieron casos o circunstancias imprevistas de caso fortuito o fuerza mayor, toda vez que para la fecha de la adición era de conocimiento general lo que estaba sucediendo a nivel mundial, más aún, cuando pocos días antes, mediante la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020, el Gobierno había prorrogado la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 28 de febrero de 2021.	2.482.480.000	D
42	La situación y emergencia provocada por la COVID 19 para diciembre de 2020 ya no era un hecho imprevisible y extraordinario. Con base a esto, antes de celebrar la adición al contrato por \$1.468.565.661 el 15/12/2020, era previsible que esos recursos no se ejecutarían en la vigencia 2020, lo que desvirtúa que hubiese sido por fuerza mayor o extraordinario.	1.468.565.661	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

43	Para la constitución de la reserva presupuestal, esta debe ser el resultado de un hecho de fuerza mayor o imprevisible que obligue a su constitución. El contrato se firmó el 21 de julio de 2020 y su plazo de ejecución de ocho meses, según justificación. Era previsible que se incumpliría la norma, toda vez que los ocho meses de plazo, si contamos a partir de la fecha de suscripción, sería hasta el 21 de marzo de 2021. Es claro que desde ese momento se sabía que no había un caso imprevisible o de fuerza mayor que impidiera entregar el bien antes del término de la vigencia en la que se suscribió el contrato.	2.250.648.624	D
44	Para la constitución de la reserva presupuestal, esta debe ser el resultado de un hecho extraordinario, no imputable a las partes, imprevisible, de fuerza mayor o caso fortuito que obligue a su constitución. El solo hecho de firmar el contrato el 15 de diciembre de 2020 y establecer un plazo de seis meses a partir del acta de inicio (28 de diciembre de 2020), era previsible que no se cumplían los requisitos para la reserva presupuestal por el monto en que se constituyó.	265.972.327	D
45	La justificación entregada no se debe a fuerza mayor o caso fortuito. Se contrataron varios frentes de trabajo y no puede justificarse el no inicio de la obra en la vigencia 2020, por el hecho de que en uno de los frentes no se podía comenzar la obra. Faltó planificación.	1.935.543.738	D
46	Recibo y pago de bienes que no reúnen características técnicas para funcionamiento.	2.318.088.954	F

<b>Unidad ejecutora: Ministerio de Defensa - Armada</b>	
Código: 15-01-04	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
47	De acuerdo con la evaluación del rezago presupuestal constituido por la Armada Nacional, al cierre de la vigencia de 2020 ascendió a \$66.188.835.010, conformado por las reserva presupuestal bienes y servicios no recibidos por \$37.767.401.303, equivalentes al 57 % y las reservas presupuestal bienes y servicios y no obligados a 31 restricción SIIF por PAC (Cuentas por Pagar) por \$23.090.772.030, que corresponde al 35 % y las reservas por anticipos en cuantía de \$5.330.661.677, equivalente al 8 %. Sin embargo, el valor de \$4.555.729.081 seleccionado como muestra es considerado como incorrecciones materiales que no cumplen con los requisitos para la refrendación de la reserva presupuestal de la Armada Nacional de Colombia para la vigencia 2020.	4.555.729.081	A



Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Policía Nacional - Gestión General	
Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: razonable	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
48	Se observó un presunto incumplimiento al principio de planeación y anualidad presupuestal, pues en la etapa precontractual la entidad estatal debe analizar el objeto a desarrollar y prever el plazo de ejecución, por regla general, el plazo de ejecución de un contrato no debe sobrepasar la vigencia fiscal en la cual fue suscrito, debe respetar el principio de anualidad. Si bien la entidad adelantó la constitución de la reserva presupuestal y la prórroga respectiva, se encuentra que estas no nacen de acontecimientos de la ejecución del contrato que fueren imprevisibles o de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, contrariando las disposiciones del principio de planeación, pues cuando las partes suscribieron el contrato, sabían que el plazo contractual no podía ser cumplido, presentándose el riesgo de constituir la reserva presupuestal y que no se cumpla con la finalidad de la contratación.	137.967.164	A
49	Mediante oficio 37947 del 02/12/2020, el supervisor del contrato le informó a la Dirección administrativa y Financiera que la firma contratista no realizó la entrega de los elementos estipulados y que el plazo de ejecución terminó el 30 de noviembre del 2020. No obstante, se evidenció, según oficio S.21 del 21/01/2021 suscrito por el supervisor, que la entidad constituyó la reserva presupuestal sin soporte legal, toda vez que no se prorrogó el plazo de ejecución del contrato, que finalizó el 30/11/2020.	1.390.137.000	D
50	Revisadas las modificaciones presupuestales 2020 de ejecución de gastos, realizadas mediante las resoluciones emitidas por la Dirección de la Policía Nacional, se encontró que algunas no están respaldadas por su respectivo acto administrativo.	85.955.466	A
51	Verificadas las órdenes de trabajo que contienen, entre otras, las fechas de instalación de las 108 llantas de la MEVAL, se evidenció que estas fueron instaladas en enero, febrero y marzo de 2021. Sin embargo, el contratista, mediante factura FE-1 del 31 de diciembre de 2020, las cobró, fecha en la cual no se habían recibido en la MEVAL. Los hechos descritos se originaron por debilidades en la supervisión relacionada con la falta de verificación de los requisitos totales en la entrega de las llantas, toda vez que el valor de \$66.785.361 correspondiente a las 108 llantas de MEVAL se cobraron mediante la factura FE-1 del 31/12/2020, pese a que físicamente no se habían recibido. Lo anterior conllevó a una sobrevaloración de los inventarios de la entidad en la mencionada cuantía y en la constitución de la reserva presupuestal, ya que el soporte de esta corresponde a una factura que incluye elementos que no habían sido efectivamente recibidos.	66.785.361	A
52	Revisado el listado de vehículos incluidos en el anexo 2.1 Listado de Vehículos para la Adquisición del SOAT, del referido contrato y confrontados con los listados de vehículos no recuperables, accidentados y fuera de servicio, se encontró que el vehículo de placas OQF-672, cuyo SOAT vale \$682.850, se encontraba fuera de servicio.	682.850	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestión General			
Código: 17-01-01		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
53	Existe diferencia entre el valor reportado en el informe de reservas presupuestales, elaborado por el área de presupuesto del MADR y los documentos soporte que sustentan su constitución, como son órdenes de pago y certificado de trámite de orden de pago.	61.222.003	D
54	Existe diferencia entre el valor reportado en el informe de reservas presupuestales, elaborado por el área de presupuesto del MADR y los documentos soporte que sustentan su constitución, como son órdenes de pago y certificado de trámite de orden de pago.	12.238.534	D
55	Existe diferencia entre el valor reportado en el informe de reservas presupuestales, elaborado por el área de presupuesto del MADR y los documentos soporte que sustentan su constitución, como son órdenes de pago y certificado de trámite de orden de pago.	183.334	D
56	Analizados los informes de ejecución presupuestal vigencia 2020 generados a través del SIIF, se presentó una diferencia de \$48.372.103 entre el valor presentado en el archivo ejecución presupuestal y el reflejado en el archivo "listado diferenciado reservas".	20.000.000	A
57	Analizados los informes de ejecución presupuestal vigencia 2020 generados a través del SIIF, se presentó una diferencia de \$48.372.103 entre el valor presentado en el archivo ejecución presupuestal y el reflejado en el archivo "listado diferenciado reservas".	271.867	A
58	Analizados los informes de ejecución presupuestal vigencia 2020 generados a través del SIIF, se presentó una diferencia de \$48.372.103, entre el valor presentado en el archivo ejecución presupuestal y el reflejado en el archivo "listado diferenciado reservas".	26.832	A
59	Analizados los informes de ejecución presupuestal vigencia 2020 generados a través del SIIF, se presentó una diferencia de \$48.372.103 entre el valor presentado en el archivo ejecución presupuestal y el reflejado en el archivo "listado diferenciado reservas".	28.073.404	A

Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR)			
Código: 17-18-00		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
60	Diferencias entre la sumatoria de la reservas reportadas en en el listado y el resultado de restar del valor de los compromisos el valor de las obligaciones.	325.724.164	A
61	Errores en el suministro de la información para presentar sus cuentas hacían prorrogar o constituir reservas para la siguiente vigencia, argumentando aspectos previsibles de supuesta fuerza mayor o caso fortuito, como los percibidos en los contratos de extensión en donde las bases de datos suministradas al contratista eran deficientes, así como los contratos suscritos al cierre de la vigencia con término inferior a un mes sobre un servicio que requiere continuidad, lo que evidenció la improvisación y falta de planeación de la contratación; lo cual conllevó a incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.	5.894.127.508	A
62	Contratos 784 y 711 de 2020 presentaron inconsistencia para la realización del pago, las cuales fueron subsanadas de forma extemporanea hasta el 25 de enero de 2021, impidiendo la refrendacion de estas reservas.	90.987.533	A
63	La ADR no atendió lo establecido en el artículo 57 del Decreto 2411 de 2019, al solicitar a través del PAC y trasladar a los encargos fiduciarios los recursos de los proyectos cofinanciados en su totalidad.	26.991.574.840	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora: Ministerio de Salud y Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología</b>	
Código: 19-01-09	Sector: 05 Salud y Protección Social
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
64	Pérdidas de apropiación vigencias futuras 2018 y 2019 por \$10.762.343.816.	10.762.343.816	A
65	Pérdidas de apropiación vigencias futuras 2020 por \$8.058.003.998.	8.058.003.998	A
66	Se observaron deficiencias en la información reportada en el aplicativo SAP, debido a que se establecieron 61 registros que correspondían a contratos suscritos en 2019 con fecha de vencimiento en la vigencia 2020, que continúan con el mismo saldo en los certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales por \$19.205.316.	19.205.316	A
67	Se observó la existencia de saldos de naturaleza positiva y negativa para algunos certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales, toda vez que al realizar consulta en sistema de información SAP por el eje Zejeplan6, se evidenció que el 10%, es decir 255 registros de los 2.564, presentaron saldos, de los cuales 213 son positivos y que oscilan entre (0,08 y 910,57) y 42 con saldos de naturaleza negativa (-0,98 y 0,34). Así mismo, se realizó consulta para las vigencias 2019, 2018, 2017, 2016 y 2015 las cuales presentaron la misma situación mencionada	255	A
68	Se evidenció que el Instituto Nacional de Cancerología está facturando y pagando medicamentos con mayores valores a lo permitidos en el listado de medicamentos con precio controlado y/o de referencia por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, lo anterior se presenta en el marco de la ejecución del contrato 325 de 2020, cuyo proveedor es la persona jurídica farmacia Cruz Verde S.A.	2.052.156.187	F

<b>Unidad ejecutora: Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones</b>	
Código: 19-13-01	Sector: 05 Salud y Protección Social
Opinión presupuestal: razonable	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
69	Se evidenció que se constituyeron a pesar de que ya se había recibido los bienes y servicios antes del 31 de diciembre de 2020. La justificación de constitución dada por la entidad, fue: "...el servicio se prestó a tiempo en cumplimiento al contrato, la facturación fue radicada posterior a la fecha de cierre presupuestal..."	185.749.794	D
70	En la vigencia 2020, las reservas presupuestales constituidas por Fonprecon en funcionamiento fueron por \$208.103.383, equivalente al 0,07% y para inversión fueron de \$38.000.000, equivalentes al 19,8%, frente al presupuesto del año anterior; lo que generó un porcentaje superior al rango establecido en la norma, considerando que máximo podían incrementarse las reservas en inversión hasta el 15%; por tanto, se sobrepasaron en inversión el 4,82% \$9.242.900	38.000.000	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión General			
Código: 23-01-01		Sector: 08 Comunicaciones	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
71	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicación constituyó para la vigencia de 2019 un total de 19 reservas por \$1.208.857.155,23, de las cuales durante la vigencia solo ejecutaron 15 reservas por valor de \$1.140.386.803, correspondiente al 94%, dejando de ejecutar cuatro reservas por valor de \$68.470.352,00, equivalentes al 6%, correspondiente a las resoluciones 3524, 3526, 3523, 3525 de 2019, cuyo objetos de los compromisos es amparar cobro coactivo con referencia de pago correspondiente a la liquidación de bono pensionales.	68.470.352	A
72	A pesar de que para la fijación y compromiso del presupuesto de gestión para una vigencia la entidad adelanta diferentes métodos de proyección, identificación y requerimiento de necesidades en sus dependencias, la CGR no evidenció la existencia de un documento soporte o acta sobre las incongruencias que se presentaran y sus ajustes correspondientes, conforme a lo previsto en las normas presupuestales que diera cuenta del análisis de planificación, adelantado en cada dependencia y sus resultados, que sirva de fundamento a la trazabilidad previa, en su proceso de planeación presupuestal.		A
73	Analizado y verificado el mapa de riesgos de la Entidad, se observó que en este no se han identificado los riesgos de la cadena presupuestal y en consecuencia no se han diseñado e implementado los controles que permitan mitigar la posible ocurrencia de los riegos, igualmente no se identificó que se realizara un proceso permanente e interactivo entre la administración y la oficina de control interno, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno.		D

Unidad ejecutora: Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones			
Código: 23-06-00		Sector: 08 Comunicaciones	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
74	A 31 de diciembre de 2020, el fondo único de TIC pagó \$8.832,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, "Si bien la entidad implementó acciones correctivas de mejora, como mecanismos de control para evitar la figura de vigencias expiradas, estas no fueron efectivas, por cuanto en la vigencia 2020 continúa dicha situación". Esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual evidenció deficiencias en la efectividad del plan de mejoramiento institucional y en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal, al mantener recursos ociosos durante las vigencias 2019 y 2020, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad.	13.033.333	D
75	A 31 de diciembre de 2020, el fondo único de TIC pagó \$8.832,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, "Si bien la entidad implementó acciones correctivas de mejora, como mecanismos de control para evitar la figura de vigencias expiradas, estas no fueron efectivas, por cuanto en la vigencia 2020 continúa dicha situación". Esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual evidenció deficiencias en la efectividad del plan de mejoramiento institucional y en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal, al mantener recursos ociosos durante las vigencias 2019 y 2020, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad.	8.698.267.713	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

76	A 31 de diciembre de 2020, el fondo único de TIC pagó \$8.832,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, "Si bien la entidad implementó acciones correctivas de mejora, como mecanismos de control para evitar la figura de vigencias expiradas, estas no fueron efectivas, por cuanto en la vigencia 2020 continúa dicha situación". Esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual evidenció deficiencias en la efectividad del plan de mejoramiento institucional y en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal, al mantener recursos ociosos durante las vigencias 2019 y 2020, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad.	62.267.963	D
77	A 31 de diciembre de 2020, el fondo único de TIC pagó \$8.832,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, "Si bien la entidad implementó acciones correctivas de mejora, como mecanismos de control para evitar la figura de vigencias expiradas, estas no fueron efectivas, por cuanto en la vigencia 2020 continúa dicha situación". Esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual evidenció deficiencias en la efectividad del plan de mejoramiento institucional, y en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal, al mantener recursos ociosos durante las vigencias 2019 y 2020, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad.	45.000.000	D
78	A 31 de diciembre de 2020, el fondo único de TIC pagó \$8.832,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, "Si bien la entidad implementó acciones correctivas de mejora, como mecanismos de control para evitar la figura de vigencias expiradas, estas no fueron efectivas, por cuanto en la vigencia 2020 continúa dicha situación". Esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual evidenció deficiencias en la efectividad del plan de mejoramiento institucional y en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal, al mantener recursos ociosos durante las vigencias 2019 y 2020, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad.	345.100	D
79	Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541.6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135.1 millones, respectivamente, La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, "toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas". Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.	9.514.612.470	A
80	Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541.6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135.1 millones, respectivamente, La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, "toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas". Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.	1.545.189.937	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

81	<p>Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.</p>	17.121.336	A
82	<p>Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondiente en cuantía de \$11.406,4 millones de pesos, en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.</p>	329.515.826	A
83	<p>Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondiente en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.</p>	6.731.196.531	A
84	<p>Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.</p>	6.960.424.132	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

85	Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.	67.971.850.612	A
86	Durante la vigencia auditada, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas por \$93.541,6 millones, correspondientes en cuantía de \$11.406,4 millones en 2018 y \$82.135,1 millones, respectivamente. La misma situación fue observada por la Contraloría General de la República en auditorías anteriores, razón por la cual se incluyó en el plan de mejoramiento institucional, con el fin de establecer acciones que permitieran prevenir su repetición, sin que estas resultaran efectivas. Al respecto, el FUTIC manifestó que no es posible evitar la repetición de este hecho, “toda vez, que esos cupos no utilizados obedecen a circunstancias inherentes al desarrollo de los procesos contractuales por el cual deben atravesar todas las entidades públicas”. Frente a lo cual, la CGR señaló que al presentarse tales dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2008 de 2019.	471.718.457	A
87	Durante la vigencia 2020 el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$3.589,4 millones del presupuesto apropiado, de los cuales, \$2.177,1 millones correspondieron a recursos de funcionamiento (61%) y \$1.412,2 millones a presupuesto de inversión (39%). Lo anterior se evidenció en saldos liberados en contratos de adquisición de bienes y servicios.	305.574.509	A
88	Durante la vigencia 2020, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$3.589,4 millones del presupuesto apropiado, de los cuales, \$2.177,1 millones correspondieron a recursos de funcionamiento (61%) y \$1.412,2 millones a presupuesto de inversión (39%). Lo anterior se evidenció en saldos liberados en contratos de adquisición de bienes y servicios.	1.869.268.281	A
89	Durante la vigencia 2020, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$3.589,4 millones del presupuesto apropiado, de los cuales \$2.177,1 millones correspondieron a recursos de funcionamiento (61%) y \$1.412,2 millones a presupuesto de inversión (39%). Lo anterior se evidenció en saldos liberados en contratos de adquisición de bienes y servicios.	2.293.777	A
90	Durante la vigencia 2020, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$3.589,4 millones del presupuesto apropiado, de los cuales, \$2.177,1 millones correspondieron a recursos de funcionamiento (61%) y \$1.412,2 millones a presupuesto de inversión (39%). Lo anterior se evidenció en saldos liberados en contratos de adquisición de bienes y servicios.	1.412.249.763	A
91	Con base en los lineamientos dispuestos en la Ley 1978 de 2019, se tiene como plan de inversión presentado por la Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío Ltda. (Telecafé), por \$10.297,3 millones, distribuidos en las siguientes líneas de inversión: se observó entonces una diferencia por valor de \$397,9 millones, ya que según información reportada con oficio radicado 212022834 del 16 de marzo de 2020 presentó un saldo por legalizar por valor de \$1.509,8 millones, en tanto que la información en las notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 2020 presentó un saldo por legalizar por \$1.111,9 millones, lo cual reflejó inconsistencia en la información reportada y falta de confiabilidad en la misma.	397.999.000	A

92	<p>"De acuerdo con los estudios previos de este convenio, la selección específica de estas actividades económicas (Códigos CIIUs), como única población beneficiaria, se sustenta en el Informe de caracterización del sector teleinformática, software y TI en Colombia 2015 , que las vincula con acciones que definen y condicionan a los subsectores TI de la economía digital más relevantes.</p> <p>Sin embargo, la CGR encontró que, a 31 de diciembre de 2020, con cargo a los recursos del convenio interadministrativo 951, se habían ejecutado \$189.249.795 de pesos, para la cobertura de garantías crediticias a Mipymes con código CIIUs diferentes a los establecidos en el Convenio, así: Así mismo, a partir de una muestra seleccionada, el organismo de control, encontró inconsistencias en la información de empresas, que aunque figuran con una de las actividades económicas referidas en el convenio, su página de internet sugiere actividades comerciales no relacionadas con el sector TI, tal es el caso de la empresa con NIT 9011319161 , que ofrece servicios de Enfermeras a Domicilio -Cuidado Adulto Mayor. Lo anterior, evidencia deficiencias en la ejecución y supervisión del convenio y el Manual de Contratación del Fondo, desarrollando una gestión fiscal antieconómica por la entrega indebida de recursos destinados para un sector específico de las Mipymes de TI, causando un presunto detrimento patrimonial en cuantía de ciento ochenta y nueve millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cinco pesos (\$189.249.795)."</p>	189.249.795	F
93	<p>"Las debilidades descritas se concretan así:</p> <p>Primero: No se dio cumplimiento al entregable E4 llamado "E4 Evidencias de cada plan estratégico de cada Secretaría de Educación, a 4 años que incluya (líneas de trabajo, actividades, responsables, tiempos y recursos)" producto de la Actividad 1 del Componente 1, dejando en riesgo la materialización de la totalidad del objetivo del componente1, "Dinamización de nodos regionales de los ecosistemas de innovación para educación media en habilidades 4.0", que se cuantifica en \$20 millones de pesos, de acuerdo a los soportes allegados por la entidad .</p> <p>Segundo: De acuerdo al señalamiento del Comité Técnico, la falta de pertinencia del aplicativo App TI CITY, por las debilidades en el diseño, que no permiten el alcance del objetivo que debía tener el producto señalado en el Componente 4, para la exploración e identificación de temas de Orientación Socio ocupacional, emprendimiento y vinculación laboral, el cual tenía asignado el valor de \$80 millones de pesos.</p> <p>De acuerdo a lo anteriormente señalado, la CGR considera que los hechos descritos dentro del Convenio 876 de 2020, pueden configurar un posible detrimento patrimonial, por un monto de cien millones de pesos (\$100.000.000 m/l), por cuanto no se alcanzó el fin público propuesto con la erogación de estos dineros.</p> <p>En consecuencia, se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el valor mencionado en el párrafo inmediatamente anterior."</p>	100.000.000	F



Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

94	<p>"De acuerdo con la información reportada en el SIIF, las reservas presupuestales del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para la vigencia 2020, ascendió a \$33.172,1 millones de pesos, como resultado de la diferencia entre los compromisos y las obligaciones. Sin embargo, en la información entregada a la comisión de auditoría en respuesta al oficio AF-FUTIC-001(numeral 20), se relaciona una reserva oficial por \$27.369,1 millones de pesos, lo cual representa una discrepancia de \$5.802,9 millones de pesos con la información registrada en el SIIF. Dicha diferencia, no se encuentra relacionada en la ejecución presupuestal de la entidad a 31 de diciembre de 2020.</p> <p>Es sano aclarar, que de lo que se trata es de diferencias en los registros del SIIF y de la información entregada oficialmente como reserva presupuestal por parte de la entidad al equipo auditor. Lo anterior evidencia deficiencias en el manejo y seguimiento de la información presupuestal de la entidad, generando incertidumbre y falta de confiabilidad en la misma.</p> <p>La entidad en su respuesta manifiesta que "(...) la diferencia, tasada en \$5.802 millones, son partidas que no se respaldaron en actos administrativos para liberar los compromisos, que en nada afectaron las relaciones contractuales debidamente perfeccionadas", argumento que no desvirtúa las discrepancias observadas por la CGR.</p> <p>Así mismo, añade la entidad en su respuesta que, "según la fuente de información oficial SIIF Nación II que es allegada a la CGR por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que corresponde a los registros realizados por las unidades Ejecutoras al cierre de la vigencia y los ajustes realizados durante el periodo de transición (del 1 al 20 de enero de 2019) aparece registrada una Reserva Total por \$33.172.1 millones", ante lo cual la Contraloría indica que, la información financiera y presupuestal de la entidad debe guardar fidelidad y coherencia, con independencia de la fuente de consulta, en este caso la remitida a un órgano de control en ejercicio de su función Constitucional de vigilancia fiscal.</p> <p>Por lo anterior, los hechos descritos podrían generar una presunta falta disciplinaria ante el incumplimiento del artículo 28 de la Ley 2008 de 2019 y en consecuencia de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, así como la Ley 2008 de 2019. Este hallazgo se valida con presunta incidencia disciplinaria."</p>	5.802.998.415	D
95	<p>"Las debilidades descritas se concretan así:          Primero: No se dio cumplimiento al entregable E4 llamado "E4 Evidencias de cada plan estratégico de cada Secretaría de Educación, a 4 años que incluya (líneas de trabajo, actividades, responsables, tiempos y recursos)" producto de la Actividad 1 del Componente 1, dejando en riesgo la materialización de la totalidad del objetivo del componente1, "Dinamización de nodos regionales de los ecosistemas de innovación para educación media en habilidades 4.0", que se cuantifica en \$20 millones de pesos, de acuerdo a los soportes allegados por la entidad .          Segundo: De acuerdo al señalamiento del Comité Técnico, la falta de pertinencia del aplicativo App TICITY, por las debilidades en el diseño, que no permiten el alcance del objetivo que debía tener el producto señalado en el Componente 4, para la exploración e identificación de temas de Orientación Socio ocupacional, emprendimiento y vinculación laboral, el cual tenía asignado el valor de \$80 millones de pesos. De acuerdo a lo anteriormente señalado, la CGR considera que los hechos descritos dentro del Convenio 876 de 2020, pueden configurar un posible detrimento patrimonial, por un monto de cien millones de pesos (\$100.000.000 m/), por cuanto no se alcanzó el fin público propuesto con la erogación de estos dineros.          En consecuencia, se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el valor mencionado en el párrafo inmediatamente anterior."</p>	475.206.847	F

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

96	<p>"De acuerdo con la información reportada en el SIIF, las reservas presupuestales del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para la vigencia 2020, ascendió a \$33.172,1 millones de pesos, como resultado de la diferencia entre los compromisos y las obligaciones. Sin embargo, en la información entregada a la comisión de auditoría en respuesta al oficio AF-FUTIC-001(numeral 20), se relaciona una reserva oficial por \$27.369,1 millones de pesos, lo cual representa una discrepancia de \$5.802,9 millones de pesos con la información registrada en el SIIF. Dicha diferencia, no se encuentra relacionada en la ejecución presupuestal de la entidad a 31 de diciembre de 2020.</p> <p>Es sano aclarar, que de lo que se trata es de diferencias en los registros del SIIF y de la información entregada oficialmente como reserva presupuestal por parte de la entidad al equipo auditor. Lo anterior evidencia deficiencias en el manejo y seguimiento de la información presupuestal de la entidad, generando incertidumbre y falta de confiabilidad en la misma.</p> <p>La entidad en su respuesta manifiesta que "(...) la diferencia, tasada en \$5.802 millones, son partidas que no se respaldaron en actos administrativos para liberar los compromisos, que en nada afectaron las relaciones contractuales debidamente perfeccionadas", argumento que no desvirtúa las discrepancias observadas por la Contraloría.</p> <p>Así mismo, añade la entidad en su respuesta que, "según la fuente de información oficial SIIF Nación II que es allegada a la CGR por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que corresponde a los registros realizados por las unidades Ejecutoras al cierre de la vigencia y los ajustes realizados durante el periodo de transición (del 1 al 20 de enero de 2019) aparece registrada una Reserva Total por \$33.172.1 millones", ante lo cual la Contraloría indica que, la información financiera y presupuestal de la entidad debe guardar fidelidad y coherencia, con independencia de la fuente de consulta, en este caso la remitida a un órgano de control en ejercicio de su función Constitucional de vigilancia fiscal.</p> <p>Por lo anterior, los hechos descritos podrían generar una presunta falta disciplinaria ante el incumplimiento del artículo 28 de la Ley 2008 de 2019 y en consecuencia de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, así como la Ley 2008 de 2019. Este hallazgo se valida con presunta incidencia disciplinaria."</p>	16.718.620.250	D
97	<p>"De las reservas constituidas en 2019 por \$23.791 millones de pesos, \$17.800.7 millones fenecieron, toda vez que no fueron ejecutadas a 31 de diciembre de 2020.</p> <p>Dentro de las reservas no ejecutadas, se afectaron los siguientes proyectos de inversión: "Transferencia para financiamiento del servicio postal universal por \$475.2 millones"; Ampliación programa de telecomunicaciones sociales nacional por \$16.718.6 millones y Fortalecimiento y apropiación del modelo de gestión institucional del ministerio TIC Bogotá por \$606,9. Dichas reservas no ejecutadas, afectaron la disponibilidad de recursos que se apropiaron en la vigencia 2019 y que debieron ejecutarse en 2020. Si bien la entidad elaboró las respectivas actas de cancelación de reservas, como lo establece el procedimiento establecido por el Decreto 568 de 1996 y 1068 de mayo de 2015, esta situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual indica que las acciones de mejora del plan de mejoramiento no han sido efectivas.</p> <p>Esta situación podría tener una presunta incidencia disciplinaria por contravenir lo preceptuado en el Decreto 111 de 1996, artículos 14 y 89, lo descrito en el artículo 51 de la Ley 2008 de 2019 y lo establecido en el artículo 54 de la Ley 2411 de 2019; así mismo, en el artículo 2.8.1.7.3.3 del Decreto 1068 de 2015 y, en consecuencia, de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Descripcion Compromiso Obligacion Pagos % Ejecución Compromisos- Obligaciones  Funcionamiento 2.246.133.119 1.770.926.272 1.770.926.272 79% 475.206.847  Transferencia para financiamiento del servicio postal universal 2.246.133.119 1.770.926.272 1.770.926.272 79% 475.206.847  Inversión 17.325.520.250 - - 6% 17.325.520.250  Ampliación programa de telecomunicaciones sociales nacional 16.718.620.250 - - 0% 16.718.620.250  Fortalecimiento y apropiación del modelo de gestión institucional del ministerio TIC Bogotá 606.900.000 - - 0% 606.900.000  Total 17.800.727.097 "</p>	606.900.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: Unidad Ejecutora: Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)			
Código: 23-10-00		Sector: 08 Comunicaciones	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
98	"La ANTV en Liquidación (en adelante ANTV), al cierre de la vigencia 2019, constituyo reserva presupuestal por valor de \$2.731.938.384, con los compromisos que al 31/12/2019, no se habían cumplido y estaban legalmente contraídos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89 de del Decreto 111 de 1996; durante la vigencia 2020, la ANTV, efectuó pagos por \$1.644.719.685, presentado a 31/12/2020 un saldo pendiente de pago por \$1.087.218.699, recursos que debían ser cancelados en la siguiente vigencia, de acuerdo al artículo 51 de la Ley 2008 de 2019 , bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas". En la vigencia 2020, La ANTV, argumenta haber realizado traslado de saldo de recursos, pendientes de ejecución del convenio 0775/2019, por \$1.130.666.397 al Contrato de Fiducia mercantil 055 de 2020, en los cuales, de acuerdo a respuesta de la ANTV, incluyen los \$1.087.218.699, objeto de la observación, argumento que no es de aceptación de la auditoria debido a: a) Los pagos que de acuerdo a la ANTV se realizaron, mediante legalizaciones IX y X; confrontada información como: terceros, valores y conceptos, frente a los registrados en el archivo "Anexo 4, Informe Rezago Presupuestal 2020", suministrado por la ANTV, que contiene el detalle de compromisos que a 31/12/2019 no se habían cumplido; en el análisis no se evidencio que los pagos estuvieran contenidos en estas legalizaciones. Lo anterior denota deficiencias en el proceso de ejecución presupuestal e incumplimiento del artículo 51 de la Ley 2008 de 2019 y del artículo 54 del Decreto 2411 de 2019."	1.087.218.699	D

Unidad ejecutora: Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)			
Código: 24-01-06		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
99	Analizada las cuentas por pagar presupuestales se evidenció que en la vigencia 2020 se presentó un saldo de \$9.290.224.398,55, de las cuales 62 cuentas por \$4.704.359.894,62 corresponden a vigencias anteriores y cuya discriminación es la siguiente: \$11.786.180 pertenece a activos fijos; \$265.190 a otros bienes transportables; \$3.786.770.530,50 a servicios de la construcción; \$787.988.938,12 a servicios prestados a las empresas y servicios de producción y \$117.549.056 servicios para la comunidad sociales y personales.	4.704.359.894	D

Unidad ejecutora: Instituto Nacional de Vías (Invias)			
Código: 24-02-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
100	Invias constituyó reservas presupuestales con posterioridad al cumplimiento de los compromisos, generándose una sobrestimación de la reserva por valor de \$35.532.924.876,28.	35.532.924.876	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronautica Civil			
Código: 24-12-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
101	Las justificaciones de fuerza mayor reportadas por cada una de las unidades ejecutoras de la Aeronáutica Civil, del total de reservas presupuestales constituidas, de donde se estableció que 51 registros corresponden a reservas no refrendadas por \$65.648.881.222,00, que representaron el 24,29% y que, conforme a lo dispuesto las reservas son el resultado de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito que obligue su constitución los hechos precedentes, conllevaron una incorrección material por debilidades de control en la constitución de reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2020.	2.270.176.884	A
102	Las justificaciones de fuerza mayor reportadas por cada una de las unidades ejecutoras de la Aeronáutica Civil, del total de reservas presupuestales constituidas, de donde se estableció que 51 registros corresponden a reservas no refrendadas por \$65.648.881.222,00, que representaron el 24,29% y que, conforme a lo dispuesto las reservas son el resultado de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito que obligue su constitución los hechos precedentes, conllevaron una incorrección material por debilidades de control en la constitución de reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2020.	62.632.775.719	A
103	Las justificaciones de fuerza mayor reportadas por cada una de las unidades ejecutoras de la Aeronáutica Civil, del total de reservas presupuestales constituidas, de donde se estableció que 51 registros corresponden a reservas no refrendadas por \$65.648.881.222,00, que representaron el 24,29% y que, conforme a lo dispuesto las reservas son el resultado de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito que obligue su constitución los hechos precedentes, conllevaron una incorrección material por debilidades de control en la constitución de reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2020.	745.928.619	A
104	El informe de austeridad del gasto público del cuarto trimestre y comparativo de las vigencias 2019 y 2020 realizado por la Oficina de Control Interno de la U.A.E. de la Aeronáutica Civil permitió determinar seis rubros presupuestales por \$11.428.576.458 que no cumplieron la política de austeridad del gasto como las metas (% de ahorros) establecidas por la entidad.	6.895.374.298	D
105	El informe de austeridad del gasto público del cuarto trimestre y comparativo de las vigencias 2019 y 2020 realizado por la Oficina de Control Interno de la U.A.E de la Aeronáutica Civil permitió determinar seis rubros presupuestales por \$11.428.576.458 que no cumplieron la política de austeridad del gasto como las metas (% de ahorros) establecidas por la entidad.	4.533.202.160	D

Agencia Nacional de Infraestructura			
Código: 24-13-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
106	El monto total de las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2020 fue de \$12.610,7 millones, dentro de los que se encuentran las cinco descritas en las filas 9, 10, 11, 12 y 13 del Excel de refrendación de reservas, respecto de las cuales analizada la justificación dada por la ANI para su constitución, se determinó que no cumplían los requisitos para ser constituidas como reservas presupuestales.	778.825.476	A
107	La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) constituyó para esta obligación una reserva presupuestal, debiendo constituir una cuenta por pagar, dado que se había acreditado la prestación del servicio contratado y radicado la factura con sus soportes.	31.140.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora: Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura</b>			
Código: 27-01-02		Sector: 25 Rama Judicial	
Opinión presupuesta: no razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
108	Irregularidades en las cifras presupuestales.	870.039.098	F
109	Irregularidades en las cifras presupuestales.	461.145.473	F
110	Irregularidades en las cifras presupuestales.	1.325.563.026	D
111	Irregularidades en las cifras presupuestales.	75.329.808	D
112	Irregularidades en las cifras presupuestales.	184.565.856	D
113	Quedando un saldo aproximado sin ejecutar de \$1.726.958.777.035 que se extinguió al cierre de la vigencia 2020. Aunado a que el plazo de ejecución del contrato por la enmienda uno se venció en diciembre de 2020, por cuanto estos pagos realizados en el último mes del año, corresponden al quinto y sexto pago de 11 establecidos en el nuevo cronograma de la enmienda 1, quedando pendientes 5 pagos y sus correspondientes entregables, hecho del cual la entidad no remitió a la Contraloría los soportes respectivos.	1.726.958.777.035	A
114	Irregularidades en las cifras presupuestales.	1.583.634.986	D
115	Incorrecta decisión de los funcionarios responsables en la constitución del rezago y de las demás dependencias que generan la información presupuestal, a falta de mecanismos de control y a la desarticulación de los procesos de planeación y contratación.	401.442.888	A
116	Incorrecta decisión de los funcionarios responsables en la constitución del rezago y de las demás dependencias que generan la información presupuestal, a falta de mecanismos de control y a la desarticulación de los procesos de planeación y contratación.	137.351.210	A
117	El reporte generado en la aplicativo SIIF Nación "Ejecución Presupuestal Agregada" no reflejó el rubro A-03-03-01-053 Fondo de Protección de Justicia.	21.000.000	A
118	Evidenciar deficiencias en el proceso de planeación, recepción de ofertas, contratación y supervisión del contrato.	473.743.884	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: <b>Fiscalía General de la Nación - Gestión General</b>			
Código: 29-01-01		Sector: 26 Fiscalía	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
119	Durante la vigencia 2020, la Fiscalía General de la Nación presentó una pérdida de apropiación por \$38.211.033.644, es decir, gastos sin ejecutar, del total de la ejecución presupuestal así: para el rubro de funcionamiento \$37.835.552.476 e inversión por \$375.481.168.	25.559.915.342	A
120	Pérdida de apropiación.	7.775.803.319	A
121	Pérdida de apropiación.	3.927.463.895	A
122	Pérdida de apropiación.	572.369.920	A
123	Pérdida de apropiación.	375.481.168	A
124	La Fiscalía General de la Nación, en la vigencia 2020, mediante la Resolución 0002795 del 14 de diciembre de 2020, reconoció y ordenó un pago de pasivos exigibles - Vigencias expiradas por \$100.790.338, que correspondían al pago de las obligaciones por gastos de funcionamiento por la cuenta de gastos de personal en el nivel central y en la Regional Central, de vigencias 2018 y 2019, para ser cancelados con recursos apropiados de la vigencia 2020, dentro de los cuales se encuentran liquidados unos intereses de mora por el pago extemporáneo de contribuciones inherentes a la nómina del nivel central por \$3.121.000 y de la Regional Central por \$7.013.580, para un total de \$10.134.580.	10.134.580	F
125	La Fiscalía General de la Nación, al cierre de la vigencia 2020, en virtud del contrato CN 0181 de 2020, constituyó una reserva presupuestal en estado "Generado" por \$881.144.676; sin embargo la entidad, en su respuesta confirmó que es una cuenta por pagar no presupuestal con registro contable manual por \$370.080.762, de acuerdo con la factura UTVF2 de fecha 28 de diciembre de 2020 y recibido a satisfacción del supervisor el 28 de diciembre de 2020, certificando que los bienes fueron recibidos en la vigencia 2020.	881.144.676	A
126	Durante la vigencia 2020, la Subdirección Regional Noroccidental de la Fiscalía General de la Nación presentó una pérdida de apropiación por \$1.487.482.715, es decir, gastos sin ejecutar equivalentes al 7,58% del presupuesto asignado, así: para el rubro de funcionamiento \$1.483.085.816 e inversión por \$4.396.899.	1.453.059.574	A
127	Apropiación sin ejecutar.	30.026.242	A
128	Apropiación sin ejecutar.	4.396.899	A
129	La Subdirección Regional Noroccidental en la vigencia 2020, mediante Resolución 0000567 del 03 de diciembre de 2020, reconoció y ordenó el pago de las obligaciones de vigencias expiradas previos los descuentos de ley por \$49.897.800, correspondiente al pago de obligaciones por gastos de funcionamiento por la cuenta gastos de personal en la Seccional Antioquia, vigencias 2017 y 2018, para ser cancelados con recursos apropiados de la vigencia 2020. Dentro de este total se encuentran liquidados unos intereses de mora por el pago extemporáneo de contribuciones inherentes a la nómina por \$20.369.100, que generaron un presunto detrimento al patrimonio público por esta cuantía. Hechos que se darán traslado para iniciar indagación preliminar.	20.369.100	A
130	La Fiscalía General de la Nación, en la vigencia 2020 y mediante Resolución 000565 del 3 de diciembre de 2020, reconoció y ordenó un pago de pasivos exigibles- vigencias expiradas por \$11.116.800, que correspondían al pago de las obligaciones por gastos de funcionamiento por la cuenta de gastos de personal en la Regional Caribe, de vigencias anteriores, para ser cancelados con recursos apropiados de la vigencia 2020. Dentro de este total, se encontraron liquidados unos intereses de mora por el pago extemporáneo de contribuciones inherentes a la nómina de la Regional Caribe por \$4.691.100, que generó un presunto detrimento al patrimonio público por ese mismo valor.	4.691.100	F
131	La FGN ordenó mediante Resolución 139 del 3 de diciembre de 2020 y pago intereses moratorios en cuantía de \$35.177.700, causados por el pago extemporáneo de los aportes de reconocimiento adicional de alto riesgo a la cotización de pensión ordenada en la Ley 1223 de 2008, y a la que tenía derecho un funcionario durante el periodo de marzo de 2012 a septiembre de 2015; situación advertida por la Fiscalía hasta el mes de diciembre de 2019; procediendo a la proyección de monto por concepto del aporte y los intereses moratorios de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 100 de 1993.	35.177.700	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: U.A.E. Parques Nacionales de Colombia			
Código: 32-01-02		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
132	La U.A.E. Parques Nacionales Naturales de Colombia constituyó reservas presupuestales sobre dos compromisos que legalmente no eran ejecutables en la vigencia 2021, debido a que el plazo de ejecución de éstos era el 31 de diciembre de 2020, por lo tanto no era procedente constituir dichas reservas presupuestales. No se da cumplimiento al artículo 89 del Decreto 111 de 1996 ni a la Circular Externa 43 de 2008 del Minhacienda.	101.437.175	D

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)			
Código: 32-01-04		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
133	La Unidad Ejecutora ANLA formalizó registros como reservas presupuestales por \$131.031.502 cuando los mismos correspondían a cuentas por pagar. La entidad incurrió en incumplimiento de las directrices emitidas por normas orgánicas del presupuesto (Decreto 111 de 1996: Artículo 89. 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. Decreto 1957 de 2007: Artículo 6°. El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 31. Cuentas por pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos. Ley 2008 de 2019 Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 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 2020)	131.031.502	D
134	Una vez cotejada la información suministrada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas con las reservas presupuestales constituidas por la Unidad ANLA, se evidenció que constituyó reservas presupuestales por \$22.655.305,00 al cierre de la vigencia 2020, en fecha posterior a la definida como periodo de transición (viernes 1 de enero al miércoles 20 de enero de 2021, hora 11 p.m.); periodo en el cual se presentaron restricciones tanto para el registro de compromisos como para el registro de obligaciones. Lo anterior, debido a deficiencias en el control interno de la entidad y la constitución de reservas presupuestales sin el lleno de los requisitos que señalan las normas vigentes con relación a los principios presupuestales y en especial de las Políticas para Gestión Financiera (Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.9.1.2.15. Del periodo de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un periodo de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar...Decreto 412 de 2018: "Artículo 2.9.1.2.15. Del periodo de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un periodo de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar...Ley 734 de 2002: Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público).	22.655.305	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora: FONAM - Gestión General			
Código: 32-04-01		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
No.	Hecho	\$	CON
135	La Subunidad FONAM - ANLA formalizó registros como reservas presupuestales por \$131.859.577,34 cuando los mismos correspondían a cuentas por pagar. La entidad incurrió en incumplimiento de las directrices emitidas por normas orgánicas del presupuesto (Decreto 111 de 1996: Artículo 89. 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. Decreto 1957 de 2007: Artículo 6°. El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos. Ley 2008 de 2019 Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 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 2020)	131.859.577	D
136	"Una vez cotejada la información suministrada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas – CDEFP, con las reservas presupuestales constituidas por la Subunidad FONAM - ANLA, se evidenció que ésta constituyó reservas presupuestales por \$121.312.794,00 al cierre de la vigencia 2020, en fecha posterior a la definida como periodo de transición (viernes 1 de enero al miércoles 20 de enero de 2021, hora 11 p.m.); periodo en el cual se presentan restricciones tanto para el registro de compromisos como para el registro de obligaciones. Lo anterior, debido a deficiencias en el control interno de la entidad y la constitución de reservas presupuestales sin el lleno de los requisitos que señalan las normas vigentes con relación a los principios presupuestales y en especial de las Políticas para Gestión Financiera (Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.9.1.2.15. Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar...Decreto 412 de 2018: ""Artículo 2.9.1.2.15. Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar... Ley 734 de 2002: Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público)"	121.312.794	D

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDBM)			
Código: 32-13-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
137	Del informe individualizado de cada uno de los casos de constitución de las reservas, donde se analiza la justificación de su constitución, se logró evidenciar que en el valor de \$46,232,508,323 se incluyeron 65 reservas por valor de \$3.886.077.793 amparadas en 28 contratos, los cuales ya habían cumplido el objeto contractual al cierre de la vigencia 2020 y recibido a entera satisfacción, tanto el bien como el servicio contratado, hecho que las convierte en obligaciones a cargo de la entidad y que se debieron constituir como cuentas por pagar y hacer su respectiva revelación en los Estados financieros de la vigencia 2020.	3.886.077.793	D



Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia)</b>	
Código: 32-29-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
138	Se constituyó un total de 50 reservas presupuestales, de las cuales 24 (48%) correspondieron a compromisos adquiridos de enero a septiembre de 2020 en cuantía de \$276.941.305,64, equivalentes al 37,6% del total de reservas y las restantes 26 (52%) a compromisos adquiridos en el último trimestre de 2020 (tres en octubre, cuatro en noviembre y las restantes 19 en diciembre), en cuantía de \$459.505.954,52, equivalentes al 62,4% del total de reservas.	736.447.260	D

<b>Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)</b>	
Código: 32-33-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
139	"Al cierre de la vigencia 2019 se constituyeron reservas presupuestales, por \$70.065.184.461,13 que representan el 47% de los compromisos totales de \$149.554.392.240. El Consejo Directivo de la CRA , autorizó la constitución de las reservas presupuestales con compromisos legalmente adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2019 , con el conocimiento y certeza que muchos de ellos no se iban a cumplir y que su ejecución se llevaría a cabo en las siguientes vigencias. Situaciones que indican que debió aplicar vigencias futuras a la luz del Reglamento para el Manejo del Presupuesto General de la Corporación: "Cuando la Corporación requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberá obtener la autorización del Consejo Directivo para comprometer Vigencias futuras previo análisis del Plan Financiero y concepto favorable de la Oficina de Planeación de la Entidad. Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporadas obligatoriamente en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente en forma inmediata a su apertura".	70.065.184.461	A
140	"Al cierre de la vigencia 2020 se constituyeron reservas presupuestales, por (\$20.175.915.712) representaron el 25% de los compromisos totales (\$80.887.800.276). El Consejo Directivo de la CRA , autorizó la constitución de las reservas presupuestales con compromisos legalmente adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2020 con el conocimiento y certeza que muchos de ellos no se iban a cumplir y que su ejecución se llevaría a cabo en las siguientes vigencias. Situaciones que indican que debió aplicar vigencias futuras a la luz del Reglamento para el Manejo del Presupuesto General de la Corporación: "Cuando la Corporación requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberá obtener la autorización del Consejo Directivo para comprometer Vigencias futuras previo análisis del Plan Financiero y concepto favorable de la Oficina de Planeación de la Entidad. Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporadas obligatoriamente en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente en forma inmediata a su apertura".	20.175.915.712	A
141	El análisis a la ejecución de las reservas presupuestales constituidas en 2019 evidenció la existencia de cuatro contratos cuya ejecución no culminó en la siguiente vigencia (2020). El monto de estas reservas presupuestales, que por el principio de anualidad debió culminar su ejecución en la vigencia 2020 ,ascendió a \$ 5.332.368.656, por lo cual debieron expirar sin excepción.	5.332.368.656	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

142	"Durante la vigencia 2019 se evidencia que la CRA constituyó reserva presupuestal al contrato 474 por valor de \$2.352 millones, cuyo objeto contractual se desarrolla en varias vigencias fiscales, inaplicando lo establecido en su manual de presupuesto que señala para este tipo de casos, la constitución de vigencias futuras al celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales."	2.352.192.080	D
143	En las vigencias fiscales 2019 y 2020, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA- presentó un déficit fiscal que viene de periodos anteriores cuyo valor asciende en el 2019 a \$47.067 millones y en el 2020 a \$40.881 millones , situación que no es reflejada en el presupuesto de gastos al no incluirse la partida necesaria para sanearlo, reflejando un problema estructural que no ha permitido cerrar la brecha que existe entre los ingresos y los gastos	47.067.000.000	D

<b>Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Chivor (Corpochivor)</b>	
Código: 32-36-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
144	Al cierre de la vigencia 2020 se estableció que para el caso del contrato de obra pública 416 - 20 suscrito el 28/12/2020 con Deinpro S.A.S., R/L Martha Edith Torres Cruz, con cédula 40.021.381 de Tunja, con el objeto "construcción de instrumento de medición hidráulica (piezómetros) como pozos de observación para el monitoreo del Sistema Acuífero de Súnuba pertenecientes a la jurisdicción de Corpochivor", por \$226.462.421, con plazo de ejecución de un mes y quince (15) días calendario, el cual tuvo fecha de inicio el 28 de diciembre de 2020, no se tramitó la vigencia futura, teniendo en cuenta que su ejecución se realizaría en la vigencia 2021.	135.877.453	D
145	Corpochivor suscribió el convenio interadministrativo de cofinanciación 021-18, cuyo objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la cofinanciación para la implementación de sistemas de almacenamiento para un uso y manejo eficiente del agua para la producción agropecuaria del municipio de Viracachá, Boyacá, por un valor de sesenta y nueve millones seiscientos veinte mil pesos (\$69.620.000) m/cte, de los cuales la corporación aportó la suma de treinta y nueve millones trescientos mil pesos (\$39.300.000) m/cte, de los cuales veintiocho millones doscientos treinta mil pesos (\$28.230.000) m/cte son en efectivo y la suma de once millones setenta mil pesos (\$11.070.000) en bienes y servicios, en diciembre de 2018 giró \$14.000.000, el convenio no se ejecutó y no se había recuperado dichos recursos mas los rendimientos financieros. El 8 de abril de 2021 el municipio de devolvió los recursos a la corporación por \$14.239.852, con los rendimientos generados a la fecha.	14.239.852	D

<b>Unidad ejecutora: Mincomercio Industria Turismo - Gestión General</b>	
Código: 35-01-01	Sector: 16 Comercio, Industria y Turismo
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CO N
146	Reducción de entregables en la ejecución de convenios y no reducir proporcionalmente del valor total del los mismos.	3.950.818.116	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: Ministerio de Trabajo - Gestión General			
Código: 36-01-01		Sector: 29 Trabajo	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
147	El Ministerio del Trabajo constituyó las reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2020 con 510 cuentas por \$3.535.875.573.278,86. El Ministerio reportó 59 cuentas por pagar por \$2.242.466.980 que el bien o servicio fue recibido y contaban con PAC en la vigencia 2020. Las justificaciones o razones para la constitución de las reseras son expresados claramente por el Ministerio, tales como, "se solicitaron ajustes a la cuenta, los cuales llegaron después de cerrado el periodo de pago de Diciembre de 2020", "Correcciones enviadas por el supervisor el 25 de enero de 2021", "Pendientes ajustes por parte de supervisor", entre otros, estas razones citadas por el Ministerio para la constitución del rezago presupuestal no corresponden a situaciones imprevisibles, a casos fortuitos o de fuerza mayor.	2.242.466.980	D

Unidad ejecutora: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)			
Código: 36-02-00		Sector: 29 Trabajo	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
148		2.674.965.478	D
149	Debilidades en la constitución de reservas presupuestales de la vigencia 2020.	285.063.110	A
150	"Se presentan deficiencias del registro de las modificaciones al presupuesto, relacionados con el valor a aumentar y el valor a disminuir autorizados en las resoluciones de la Dirección Administrativa y Financiera del SENA, lo que conlleva a que la información relacionada con las modificaciones al presupuesto 2020 registrada por el SENA Regional Huila, no sea consistente y confiable. "	227.425.572	D
151	Se pagaron todos los compromisos adquiridos por los servicios prestados y facturados hasta diciembre de 2020 por valor de \$161.529.923, es decir, no quedaron obligaciones pendientes de pago; sin embargo, se constituyó reserva presupuestal por \$238.467.412 a favor de Comfandi para amparar el saldo del monto que no se ejecutó del compromiso de registro presupuestal - CRP 52620 de 2020.	238.467.412	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Unidad ejecutora: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General			
Código: 39-01-01		Sector: 24 Ciencia y Tecnología	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
152	Al verificar los documentos soportes de las justificaciones para la constitución de las reservas y las reservas constituidas, se presentaron diferencias entre los mismos, como también la justificación de algunas reservas no se consideraron válidas para la constitución de las mismas; así mismo, se observó que no existen reservas en algunos casos a pesar de la justificación dada para la constitución de las reservas.	58.219	A
153	Al verificar los documentos soportes de las justificaciones para la constitución de las reservas y las reservas constituidas se presentaron diferencias entre los mismos, como también la justificación de algunas reservas no se consideraron válidas para la constitución de las mismas; así mismo, se observó que no existen reservas en algunos casos a pesar de la justificación dada para la constitución de las reservas.	5.333.333	A
154	Al verificar los documentos soportes de las justificaciones para la constitución de las reservas y las reservas constituidas se presentaron diferencias entre los mismos, como también la justificación de algunas reservas no se consideran válidas para la constitución de las mismas; así mismo, se observó que no existen reservas en algunos casos a pesar de la justificación dada para la constitución de las reservas.	17.144.402	A

Unidad ejecutora: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General			
Código: 40-01-01		Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
155	De la muestra toma de los proyectos de inversión se reflejaron debilidades en el proceso de planeación presupuestal de la entidad, toda vez que no se ejecutaron de manera eficiente y oportuna los recursos asignados para vigencia fiscal 2020, por cuanto en algunos casos se realizaron los compromisos el último día del año; en otros, los recursos destinados a proyectos que vienen de vigencias anteriores, continúan su desarrollo con recursos del rezago de la vigencia anterior y un pequeño porcentaje con recursos de la vigencia 2020.	265.475.140.680	D
156	Se reflejaron a 31 de diciembre de 2020 saldos por pérdidas de apropiación por el valor de la incorrección.	14.321.036.721	D
157	Al finazar la vigencia a 31 de diciembre del 2020 la entidad constituyó reservas presupuestales por un valor de \$330.483.507.308, equivalentes al 76,9% del total del presupuesto de inversión, superando en \$265.992.261.537,06 el 15% de la apropiación definitiva de 2020.	265.992.261.537	D

Unidad ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)			
Código: 32-41-00		Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
158	Se evidenció pérdida de apropiación del rezago de la vigencia 2019 por valor de \$7.282.598.931 y baja ejecución en el programa de vivienda "Casa Digna Vida Digna" en las vigencias 2019 y 2020.	7.282.598.931	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			
Código: 41-06-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
159	Se determinó que tres de las justificaciones de la constitución de las reservas presupuestales revisadas por este rubro, al cierre de la vigencia 2020, no se ajustaron a la normatividad aplicable, toda vez que su causa no obedeció al criterio necesario de fuerza mayor o caso fortuito, es decir, a circunstancias imposibles de prever e irresistibles.	936.345.197	A
160	Se determinó que ocho de las justificaciones de la constitución de las reservas presupuestales revisadas por el rubro de inversión, al cierre de la vigencia 2020, no se ajustaron a la normatividad aplicable, toda vez que su causa no obedeció al criterio necesario de fuerza mayor o caso fortuito, es decir, a circunstancias imposibles de prever e irresistibles.	7.438.803.655	A
161	No se refrendó la constitución de ocho reservas auditadas.	368.498.127	A
162	Verificada la ejecución contractual y la revisión documental aportada por la entidad a través del One Drive y el SECOP II, se estableció que la entidad contratista presentó seis cuentas de cobro sin aportar los documentos requeridos que indica el estudio previo para los respectivos desembolsos. Por lo tanto, se evidenció un mayor valor pagado por pagos al contratista sin la debida justificación por \$ 50.342.778.	50.342.778	A
163	En la revisión documental aportada por la entidad a través de One Drive (medio establecido por la CGR para el cargue de documentos digitales) se evidenció un presunto detrimento patrimonial por \$56.589.420 por pagos al contratista sin justificación y soportes de ejecución. Se dará inicio a una indagación preliminar.	56.589.420	A
164	La Regional Tolima del ICBF constituyó reservas presupuestales de compromisos contraídos en contratos de aporte por \$969.666.659 que no cumplieron con el requisito para ello, cuando debieron constituirse como cuentas por pagar, dado que su ejecución correspondió a bienes y servicios recibidos dentro del término de la vigencia.	969.666.659	D
165	constitucion de reservas sin existir compromiso real.	112.512.795	A
166	1. se autorizaron pagos sin que se realizaran las verificaciones previas que acrediten su procedibilidad; 2. la Asociación de Profesionales de Colombia por la Paz no remitió el documento exigido en la cláusula 2.9 del contrato.	9.784.908	A
167	"En el contrato de aportes No. 193 de 2020, se determinó un daño fiscal en cuantía de \$76.161.167, por los siguientes hechos: 1. \$74.107.055, porque se pagó un mayor valor en el primer desembolso del contrato por \$1.810.744.230 cuando se debió pagar únicamente \$1.736.637.175. 2. \$2.054.112, porque se pagó un mayor valor en la adición del contrato por \$1.330.327.153."	76.161.167	F
168	En el contrato de aportes 197 de 2020 se pagó un mayor valor por \$77.756.505 en el primer desembolso del contrato por \$1.145.317.701, cuando se debió pagar únicamente \$ 866.472.455.	77.756.505	F
169	En el contrato de aportes 195 de 2020 con Construyamos Colombia se pagó un mayor valor por \$5.126.398 en el primer desembolso del contrato por \$714.943.272 ,cuando se debió pagar únicamente \$709.816.874.	5.126.398	F

**\* Imposibilidades**

Unidad ejecutora: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)			
Código: 12-11-00		Sector: 27 Justicia y del Derecho	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto control interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
1	Hallazgo 25 - Convenio Interadministrativo 216144 de 2016, formalizado por \$370.541.867.111, del total de contratos suscritos por ENTerritorio para su ejecución, 67 por valor de \$203.708.466.879, presentaron avances de ejecución por debajo de 50% y particularmente 26 por valor de \$178.871.794.112, que representaron 52% del total contratado, presentan ejecuciones inferiores de 10% hasta 0%. Para obtener información de esta contratación se tuvo que solicitar a ENTerritorio, debido a que la USPEC no tiene el control efectivo de los avances en la ejecución de los mencionados contratos, de ahí la imposibilidad de establecer el nivel de ejecución de los mismos.	370.541.867.111	A

Unidad ejecutora: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional			
Código: 15-11-00		Sector: 14 Defensa y Policia	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
2	La programación y ejecución de los nueve cursos no se encuentra viable dentro del desarrollo del Programa Intercultural de Bienestar Integral (PIBI), cuya la finalidad es la de optimizar la cobertura del territorio nacional a través de herramientas tecnológicas y aplicación de técnicas virtuales, priorizando la denominación de "Persona Mayor"	81.758.725	A
3	CASUR teniendo conocimiento de la restricción presupuestal para la vigencia de 2020, constituyó compromisos por \$5.315.618.610 de la vigencia de 2020 sin tener PAC, comprometiendo recursos de la siguiente anualidad.	5.315.618.610	A

Unidad ejecutora: Minagricultura - Gestión General			
Código: 17-01-01		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
4	Los informes de los contratos de prestación de servicios no se adjuntan soportes que permitan establecer con certeza la ejecución del contrato y en consecuencia la ejecución presupuestal correspondiente.	7.233.333	D
5	Los informes de los contratos de prestación de servicios no se adjuntan soportes que permitan establecer con certeza la ejecución del contrato y en consecuencia la ejecución presupuestal correspondiente	856.800.877	D
6	En la vigencia 2020 se desembolsaron \$46,737,000,000 en desarrollo de un contrato, respecto del cual, se estableció que la ejecución se realizaría con la suscripción de los contratos derivados a cargo del subcontratista, por lo que no existe evidencia que permita establecer la ejecución presupuestal, al no contar con información que revele el recibo de bienes y servicios producto de la contratación pública suscrita entre el Ministerio de Agricultura y la CCI.	46.737.000.000	A
7	No se presentan soportes de ejecución de los recursos girados al contratista, por lo cual no hay posibilidad de evidenciar la ejecución contractual y en consecuencia tampoco la ejecución presupuestal.	180.000.000	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

Unidad ejecutora: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	
Código: 17-02-00	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
8	Suscripción de contratos en el último trimestre de la vigencia sin que se cuente con el tiempo suficiente para la ejecución oportuna, teniendo que realizar prorrogas y por ende constitución de reservas y cuentas por pagar sin que se trate de caso fortuito o fuerza mayor.	112.191.345.419	D
9	Falta de coherencia en la documentación que soportan los Informes de supervisión, en algunos casos ausencia de los mismos, Debilidades en el seguimiento y control ejercido por la supervisión.	169.168.102.743	D

Unidad ejecutora: Mincomercio Industria Turismo - Gestión General	
Código: 35-01-01	Sector: 16 Comercio, Industria y Turismo
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto control interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
10	Deficiencias del Ministerio en los mecanismos de supervisión del contrato de fiducia 137 de 2013 (Fontur), de los proyectos y contratos que de éstos se derivan, por la inexistencia de herramientas tecnológicas que registre el estado de los citados proyectos y contratos	58.757.157.057	A

Unidad ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	
Código: 32-41-00	Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto control interno: ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
11	FONVIVIENDA al culminar la vigencia 2020, constituyó reservas presupuestales por valor de \$ 621.854.391.273,04, superando el 15% establecido en el Artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, valor que corresponde al 39% del presupuesto apropiado para inversión en este año.	621.854.391.273	D
12	En el marco del programa "Casa Digna Vida Digna" en las vigencias 2019 y 2020 apropió recursos por el valor de \$131.000.000.000, de lo cual se ejecutaron únicamente \$10.791.472.382, es decir, que de manera acumulada en estos dos años sólo se ejecutó el 8%, que se constituye en un porcentaje de ejecución mínimo frente a los recursos asignados.	30.000.000.000	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro**

<b>Unidad ejecutora: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas</b>			
Código: 41-04-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
13	La entidad realizó pago cuentas por pagar causadas por viáticos, respecto de la solicitud 106020 por \$1.029.897 sin que mediaran todos los soportes asociados al transporte.	1.029.000	D

<b>Unidad ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>			
Código: 41-06-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto control interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
14	No se deja la apropiación del 15% como mínimo, de las vigencias futuras solicitadas, para los años 2020 y 2021	4.307.481.674.554	A





## Referencias

Banco de la República (2021) Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo de 2021. Bogotá.

Barrera, Carlos Humberto (2020). Ajustes tributarios en la crisis. Contraloría General de la República Serie Documentos de Trabajo Macro No 10, Bogotá. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Ajustes%20tributarios%20en%20la%20crisis.pdf>

Caballero A. Carlos y Machado, German Darío (2020) De la crisis de 'fin de siglo' a la del 'coronavirus'. La economía colombiana en el siglo XXI. En Coyuntura Económica. Volumen L, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre de 2020, pp. 15-74. Fedesarrollo, Bogotá

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021, Santiago.

Corficolombiana, Informe sobre la ejecución de las obras civiles, abril 2021.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES No. 3979] (2019). Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado no societarias del orden nacional, al 31 de diciembre de 2018. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES No. 4016] (2020). Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado no societarias del orden nacional, al 31 de diciembre de 2019. Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2020), Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019. Disponible en: <https://www.>

[dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria\\_2019.pdf](https://dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria_2019.pdf)

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2021), Pobreza Monetaria en Colombia Resultados 2020. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf)

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2021) Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf)

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2021) Indicador de Inversión de Obras Civiles 2020, Boletín Técnico – Cuarto Trimestre.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2020) Documento de Rendición de Cuentas 2019-2020. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/dian/rendicioncuentas/RendicionCuentasCiudadania/RendicionCuentas2020/Documento-Rendicion-de-Cuentas-2019-2020.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2021) Informe de Recaudo 2020. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/impuestos/InformeMensualRecaudo/04-Informe-de-Recaudo-total-2020.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020), Gestión de la deuda pública en respuesta a la pandemia. Serie especial sobre la COVID-19, mercados monetario y de capital, Washington, DC, mayo.

Fondo Monetario Internacional; (FMI) (2021), World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries. Washington, DC, abril.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), Anexo al Mensaje Presidencial proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2020, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), Mensaje Presidencial al proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2020, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Documento de actualización del Plan financiero 2020. Bogotá

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, Bogotá D.C. Junio.

OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2020). UNESCO COVID 19 response: How many students are at risk of not returning to school?. Advocay paper, julio 30, París. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>

Triana, Ana Cristina (2021). Medidas tributarias para afrontar el COVID 19 en Colombia. En Colombia. Revista de Derecho Fiscal. 18 (diciembre), 95-115. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/6975>



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