

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 944

Bogotá, D. C., martes, 23 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 59 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

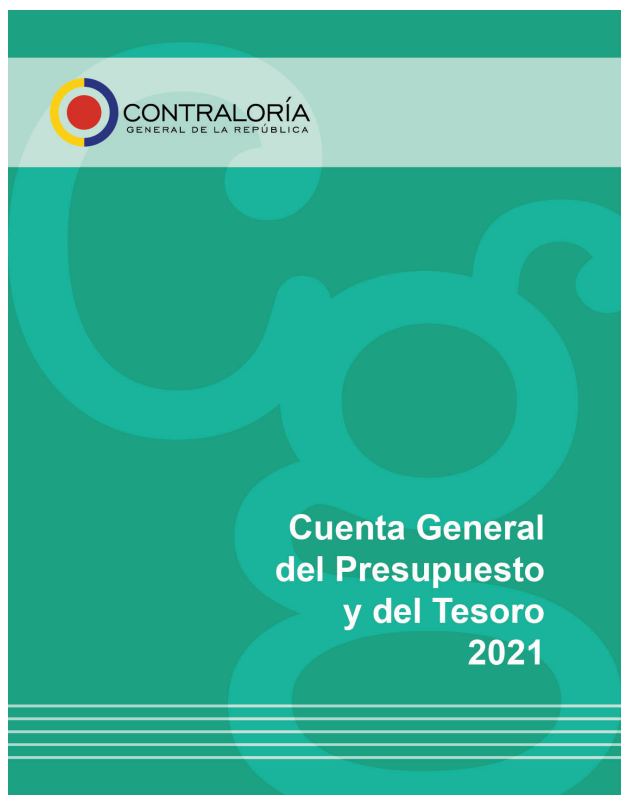
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

(Cuenta General del Presupuesto)



Cuenta General
del Presupuesto y del Tesoro
2021



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Lina María Aldana Acevedo
Vicecontralora General de la República

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Luis Carlos Pineda Téllez
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Eduardo José Pineda Arrieta
Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Jehan Ali 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

Anny Esther Cañavera Perez
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

Luis Fernando Mejía Gómez
Contralora Delegada para el Sector Infraestructura

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

Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Sebastian Montoya Mejía
Contralor Delegado para el Sector Justicia

Hitler Rousseau Chaverra Ovalle
Contralor Delegado para Población Focalizada

Sandra Viviana Giraldo Martínez
Contralora Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

José Alberto Onzaga Nino
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

Hoslander Adlai Saenz Barrera
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Diego Esteban Ortiz
Director Oficina de Control Interno

Jorge Mario Trejos Arias
Director Oficina de Control Disciplinario

Luis Felipe Murguieitio Sicard
Director Oficina Jurídica

Tania Marcela Maley 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

Maria Fernanda Rangel Esparza
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata

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

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Contenido

Presentación.....15

Introducción.....21

1. Aspectos generales del Presupuesto.....23

1.1 Los supuestos macroeconómicos en el Presupuesto 2021 y los resultados económicos.....23

1.2 Programación del presupuesto 2018-2021.....30

1.3 Pérdidas de apropiación.....40

2. Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2021.....45

2.1 Ejecución de los ingresos.....45

2.2 Ejecución de gastos.....73

2.2.1 Gastos de funcionamiento.....77

2.2.2 Gastos de inversión.....105

2.2.3 Servicio de la deuda.....111

2.2.4 Ejecución rezago constituido vigencia 2020.....117

2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2021.....119

2.2.6 Vigencias futuras.....126

2.2.7 Resultado presupuestal.....136

3. Cuenta del Tesoro 2021.....139

3.1 Fuentes y usos de Tesorería.....139

3.2 El balance de caja de la Tesorería.....141

3.3 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados.....142

3.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....144

3.5 Resultado global Tesorería y deuda (Crédito Público).....148

4. Los recursos para atender la emergencia social y económica causada por la COVID-19.....151

4.1 Los ingresos para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19.....151

4.2 Ejecución del gasto para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19.....152

4.3 Las políticas y acciones adoptadas por el Gobierno para atender la emergencia por la COVID-19.....159

5. Gasto Público Social en Colombia.....171

5.1 Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP).....174

5.2 Programa Colombia Mayor.....176

5.3 Proyecto de construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social rural.....177

5.4 Programas de vivienda urbana.....180

5.5 Transferencias monetarias.....183

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Lina María Aldana Acevedo
Vicecontralora 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
Fernando González Aguilera
Jackeline del Socorro Arrieta Vidal
Germán Moisés Malaver Canaria
Esmeralda Martín Moreno
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Dirección de Estudio Sectorial (DES) de Defensa y Direcciones de Vigilancia Fiscal (DVF)

Estadísticas Presupuestales:

Jackeline del Socorro Arrieta Vidal
Germán Moisés Malaver Canaria
Mario Ernesto Camargo Cortés

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 2022
www.contraloria.gov.co

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

5.6 Educación terciaria.....187
 5.7 Gasto social en el sector Defensa.....190

6. Opinión no razonable.....193
 6.1 Fundamento de la opinión no razonable.....193
 6.2 Incorrecciones de las auditorías individuales.....195
 6.3 Imposibilidades en auditorías micro.....197
 6.4 Opiniones presupuestales.....197

Referencias.....199

Anexo 1
Límites de la Ley 225 de 1995
en la constitución de reservas.....201

Anexo 2
Vigencias futuras excepcionales comprometidas
para ejecutar en 2021 por sector,
entidad y tipo de gasto.....211

Anexo 3
Relación de opinión y hallazgos presupuestales.....217

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadros

Capítulo 1
 Cuadro 1-1 Principales supuestos macroeconómicos PGN 2021.....24
 Cuadro 1-2 Producto Interno Bruto por sectores productivos 2018-2021.....25
 Cuadro 1-3 Inflación por niveles de ingreso e inflación de alimentos.....27
 Cuadro 1-4 Dirección del Tesoro Nacional:
 monetización de dólares vigencia 2021.....29
 Cuadro 1-5 Comparación total servicio de la deuda.....32
 Cuadro 1-6 Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021.....33
 Cuadro 1-7 Presupuesto General de la Nación 2018-2021
 Proyectos aprobados.....34
 Cuadro 1-8 Principales modificaciones al presupuesto de ingresos 2021.....36
 Cuadro 1-9 Principales modificaciones en la programación de gastos 2021.....38
 Cuadro 1-10 Pérdidas de apropiaciones, reservas
 y cuentas por pagar por sectores - PGN 2021.....42
 Cuadro 1-11 Pérdidas de apropiaciones, 2020 - 2021.....44

Capítulo 2
 Cuadro 2-1 Presupuesto de rentas 2018-2021:
 montos globales e indicadores.....46
 Cuadro 2-2 Ejecución de ingresos del PGN 2021.....48
 Cuadro 2-3 Recaudo y devoluciones en TIDIS 2021.....51
 Cuadro 2-4 Ingresos corrientes de la Nación: recaudo efectivo neto.....52
 Cuadro 2-5 Recaudo efectivo neto: 2020 y 2021.....54
 Cuadro 2-6 Indicadores tributarios 2016-2021.....56
 Cuadro 2-7 Ejecución recursos de capital 2021.....59
 Cuadro 2-8 ISA situación financiera a junio de 2021.....62
 Cuadro 2-9 ISA composición accionaria a junio de 2021.....62
 Cuadro 2-10 Condiciones de la venta de ISA S.A. E.S.P.....64
 Cuadro 2-11 Recursos del crédito 2020-2021.....65
 Cuadro 2-12 Ejecución ingresos fondos especiales vigencia 2021.....67
 Cuadro 2-13 Nivel de ejecución por fondo especial, vigencia 2021.....68
 Cuadro 2-14 FOME: recaudo efectivo neto vigencia 2021.....69
 Cuadro 2-15 Ejecución Ingresos propios
 de los Establecimientos Públicos, 2021.....71
 Cuadro 2-16 Ingresos de los Establecimientos Públicos 2021.....73
 Cuadro 2-17 Ejecución del PGN 2021.....76
 Cuadro 2-18 Apropiación del SGP 2017 - 2021,
 ejecución y participación 2021.....78
 Cuadro 2-19 Distribución y ejecución
 de la asignación inicial del SGP Educación 2021.....80
 Cuadro 2-20 Distribución y ejecución
 de la asignación en salud SGP 2021.....82
 Cuadro 2-21 Destinación y ejecución
 Participación de Propósito General 2021.....84

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-22 Ejecución de entes territoriales
 del SGP para agua potable 2021.....85
 Cuadro 2-23 Ejecución asignación especial alimentación escolar 2021.....88
 Cuadro 2-24 Ejecución del Gasto de la Asignación Especial
 para municipios de la ribera del río Magdalena 2021.....90
 Cuadro 2-25 Afiliados a Skandia con más
 de 1.150 semanas cotizadas por IBL en smlmv.....93
 Cuadro 2-26 Afiliados con demanda a Skandia que no logran
 pensionarse en el RAIS por insuficiencia de ahorro,
 pero con derecho a pensión mínima.....95
 Cuadro 2-27 Distribución de pensionados
 y nómina en Colpensiones 2021.....97
 Cuadro 2-28 Ejecución del gasto en pensiones 2021.....98
 Cuadro 2-29 Presupuesto definitivo para pensiones
 y población beneficiada 2020-2021.....100
 Cuadro 2-30 Costo de la nómina estatal por sector 2021.....101
 Cuadro 2-31 Gasto de la nómina por tipo de vinculación 2021.....102
 Cuadro 2-32 Gastos de personal sector Registraduría
 por tipo de vinculación y concepto 2021.....103
 Cuadro 2-33 Gastos de personal per cápita mensual
 por nivel Registraduría Nacional.....103
 Cuadro 2-34 Nómina mensual per cápita
 Agencia Nacional de Contratación Estatal 2020-2021.....104
 Cuadro 2-35 Ejecución de la inversión en Presupuesto
 General de la Nación por intersubsectorial 2021.....108
 Cuadro 2-36 Presupuesto de inversión agrupado
 por tipo de programas 2021.....110
 Cuadro 2-37 Apropiaciones de gasto, proyecto vs. aprobado 2017-2021.....112
 Cuadro 2-38 Pagos servicio de la deuda: actual vs. total, 2017-2021.....114
 Cuadro 2-39 Ejecución del servicio de la deuda 2021.....115
 Cuadro 2-40 Servicio de la deuda nacional
 por fuente de financiación 2021.....117
 Cuadro 2-41 Ejecución rezago constituido 2020.....118
 Cuadro 2-42 Ejecución reservas constituidas 2020.....118
 Cuadro 2-43 Ejecución cuentas por pagar constituidas 2020.....119
 Cuadro 2-44 Comparativo rezago constituido por entidades en SIIF
 y lo que debió registrarse según el EOP durante
 el cuatrienio 2018-2021.....123
 Cuadro 2-45 Vigencias futuras autorizadas
 y comprometidas para ejecutar en 2021.....128
 Cuadro 2-46 Porcentaje de vigencias futuras
 comprometidas por vigencia 2018 - 2021.....130
 Cuadro 2-47 APP comprometidas para ejecutar en 2021
 sector Transporte y proyectos.....131
 Cuadro 2-48 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021.....132
 Cuadro 2-49 APP comprometidas en 2021 por sector,
 entidad y tipo de gasto.....135

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-50 Resultado presupuestal por compromisos.....137

Capítulo 3
 Cuadro 3-1 Fuentes y usos de la Tesorería.....140
 Cuadro 3-2 Balance de Tesorería.....141
 Cuadro 3-3 Composición del Portafolio de Tesorería
 y fondos administrados.....143
 Cuadro 3-4 Tesoro Nacional. Activos y pasivos corrientes.....146
 Cuadro 3-5 Crédito Público (Deuda) activos y pasivos corrientes.....147
 Cuadro 3-6 Activos y pasivos corrientes.
 Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional.....148

Capítulo 4
 Cuadro 4-1 Fuentes de recursos para atender
 la emergencia por COVID-19.....152
 Cuadro 4-2 Ejecución de recursos asignados a la emergencia
 por la COVID-19, recurso 54 por sector según SIIF 2021.....154
 Cuadro 4-3 Ejecución vigencia actual recurso 54.....154
 Cuadro 4-4 Recurso 54 comprometido para Protección
 a la Salud y Atención Emergencia Sanitaria 2021.....156
 Cuadro 4-5 Recurso 54 comprometido para protección
 de la población más vulnerable y desarrollo social 2021.....157
 Cuadro 4-6 Recurso 54 comprometido para la protección al empleo
 y los contratos laborales, al aparato productivo
 y a la reactivación económica 2021.....158
 Cuadro 4-7 Recurso 54 comprometido para otros 2021.....159
 Cuadro 4-8 Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores
 por tamaño del empleador, abril a noviembre de 2021.....162
 Cuadro 4-9 Beneficiarios PAP y recurso invertido.....163
 Cuadro 4-10 Hogares o personas que realizaron cobro o no realizaron
 cobro del programa Ingreso Solidario
 y monto 2021 por departamento.....165
 Cuadro 4-11 Gasto de entes territoriales para atender
 la emergencia sanitaria por fuente de recurso 2021.....168
 Cuadro 4-12 Gasto de entes territoriales para atender
 la emergencia sanitaria por uso 2021.....169

Capítulo 5
 Cuadro 5-1 Distribución y participación de recurso
 propuesto en el Anexo Gasto Social por sectores 2018-2021.....172
 Cuadro 5-2 Ejecución del AGS 2005-2021.....174
 Cuadro 5-3 Presupuesto transferido para BEP
 a Colpensiones asignado y obligado 2017-2021.....175
 Cuadro 5-4 Población vinculada y ahorradores en los BEP 2015-2021.....176
 Cuadro 5-5 Presupuesto planeado
 y metas indicativas para vivienda rural.....180
 Cuadro 5-6 Monto obligado y logros en programas de vivienda urbana.....181
 Cuadro 5-7 Monto de incentivo por grado escolar.....184

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 5-8 Beneficio consolidado de Familias en Acción asignado por tipo de beneficiario.....184

Cuadro 5-9 Hogares beneficiados activos en Familias en Acción por año de inscripción.....185

Cuadro 5-10 Beneficiarios activos del programa Jóvenes en Acción por año de inscripción.....185

Cuadro 5-11 Monto acumulado y beneficiarios del programa Jóvenes en Acción.....186

Capítulo 6

Cuadro 6-1 Relación de incorrecciones por principios presupuestales.....196

Cuadro 6-2 Opinión de razonabilidad presupuestal de las unidades ejecutoras del PGN.....197

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1-1 Evolución de la tasa anual de crecimiento real.....24

Gráfico 1-2 Colombia: inflación 2018-2021.....26

Gráfico 1-3 Evolución Tasa Representativa del Mercado 2021.....28

Gráfico 1-4 Evolución del precio internacional del petróleo durante 2021, tipo Brent.....29

Gráfico 1-5 Pérdidas de apropiación.....41

Capítulo 2

Gráfico 2-1 Recaudo efectivo neto participación de los conceptos de ingreso 2018-2021.....47

Gráfico 2-2 Presupuesto General de la Nación: recaudo efectivo neto por concepto.....50

Gráfico 2-3 Ingresos corrientes de la Nación 2019-2021.....53

Gráfico 2-4 Recaudos recursos de capital 2019-2021.....60

Gráfico 2-5 Dividendos ISA.....63

Gráfico 2-6 Rentas parafiscales de los Establecimientos Públicos 2017-2021.....72

Gráfico 2-7 Ejecución presupuestal 2021.....74

Gráfico 2-8 Asistencia a institución educativa oficial y asistencia educativa de población de 5 a 16 años en situación de pobreza.....79

Gráfico 2-9 Porcentaje de asistencia educativa población de 5 a 16 años según situación de pobreza 2020-2021.....81

Gráfico 2-10 Indicadores Régimen Subsidiado en Salud y Pobreza 2010-2021.....82

Gráfico 2-11 Cobertura población afiliada al régimen subsidiado de salud, distribución de afiliados y no afiliados por quintiles de ingreso 2021.....83

Gráfico 2-12 Distribución de suscriptores por estrato socioeconómico y uso.....87

Gráfico 2-13 Distribución de la colización a pensión.....96

Gráfico 2-14 Cobertura de afiliados al régimen contributivo de salud y distribución por situación de pobreza y quintiles de ingreso 2021.....105

Gráfico 2-15 Rubro de inversión en el PGN.....107

Gráfico 2-16 Formación bruta de capital fijo: tasas de crecimiento trimestral.....111

Gráfico 2-17 Participación del servicio de la deuda obligado dentro del Presupuesto General de la Nación (obligaciones) 2000-2021.....103

Gráfico 2-18 Reservas constituidas 2012-2021.....120

Gráfico 2-19 Cuentas por pagar constituidas 2000-2021.....124

Gráfico 2-20 Límites en la constitución de reservas Ley 225 de 1995.....125

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-21 Vigencias futuras autorizadas y ejecutadas 2012-2021.....127

Gráfico 2-22 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2021.....129

Gráfico 2-23 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021.....133

Gráfico 2-24 Vigencias futuras por tipo de gasto comprometidas en 2021.....134

Gráfico 2-25 Resultado presupuestal.....138

Capítulo 4

Gráfico 4-1 Recursos apropiados del PGN para atender la emergencia por la COVID-19 2021.....153

Gráfico 4-2 Población que durante el último mes recibió asistencia social de instituciones públicas o privadas en las 23 ciudades y áreas metropolitanas, según situación de pobreza 2021.....160

Gráfico 4-3 Tipo de asistencia social que recibió la población por situación de pobreza.....161

Capítulo 5

Gráfico 5-1 Anexo Gasto público Social diario y como proporción del PIB 2000-2021.....172

Gráfico 5-2 Promedio de ahorro por ahorradores BEP.....176

Gráfico 5-3 Déficit de vivienda por sector geográfico años censales.....178

Gráfico 5-4 Distribución de la población en Jóvenes en Acción por origen.....186

Gráfico 5-5 Matrícula por sector y participación pública en la matrícula de la Educación Superior.....187

Gráfico 5-6 Distribución de la población de 18 a 24 años que asiste a educación terciaria por quintiles de ingreso.....188

Gráfico 5-7 Compromiso educación terciaria y per cápita anual.....189

Gráfico 5-8 Población con edad de 18 a 24 años sin trabajo ni estudio.....190

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Presentación

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato Constitucional del artículo 268, modificado por el Acto Legislativo 04 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, presenta al Congreso de la República el informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2021.

El ejercicio de programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2021 se realizó en un ambiente de alta incertidumbre debido al desarrollo de la pandemia por la COVID-19. Los resultados económicos mostraron que la caída real de la economía en 2020 fue más drástica de lo esperado (7,0%), pero el rebote en 2021 resultó más fuerte que lo proyectado (10,7%). Uno de los fenómenos vividos durante 2021 fue un repunte no esperado de la inflación, llegando al 5,6%, frente a un supuesto de programación del 3,0%. Finalmente, la tasa de cambio presentó una tendencia creciente y una fuerte volatilidad a lo largo de 2021, de forma tal que el peso se depreció en 16,0% frente al dólar.

El presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2021 se aprobó equilibrado en sus fuentes y usos por el Congreso de la República, mediante la Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 y su Decreto de liquidación 1805 del 31 de diciembre de 2020, por un monto de \$314,00 billones.

Durante 2021 se realizó una adición total neta por \$29,98 billones, que llevó el aforo vigente a \$343,98 billones, con un incremento del 9,5%.

Según el Sistema de Información Financiera de la Nación (SIIF), en la vigencia 2021 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$320,71 billones (27,2% del PIB) que representó el 93,2% del recaudo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$301,51 billones (92,7% de la meta anual), mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$19,21 billones (102,5% de la meta anual). Dentro de la ejecución de ingresos se destacó:

- El recaudo efectivo neto tributario en 2021 ascendió a \$161,32 billones, con un incremento de \$31,07 billones (23,8%). Esta recuperación en 2021 se asoció a la mayor actividad económica del país y a la estrategia del Gobierno Nacional de fortalecimiento de la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

(DIAN). En 2021 los ingresos tributarios representaron el 53,6% de los ingresos de la Nación, el 48,1% en 2020 y el 68,8% en 2019.

• En 2021 los recursos del crédito ascendieron a \$87,05 billones (incluyendo los créditos registrados dentro de los fondos especiales), lo que representó una caída del 22,3% frente a 2020. Pese a esto, en 2021 se mantuvo una fuerte dependencia de los recursos del crédito. Así, mientras en 2019 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudó \$4,01 billones en tributos, en 2020 esta proporción bajó a \$1,17 billones y en 2021 apenas a \$1,86 billones.

• Los ingresos, por disposición de activos, llegaron a \$13,63 billones, de los cuales el 99,9% correspondió a la venta de las acciones de la Nación en Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) E.S.P.

• Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron una caída del 45,5% y se situaron en \$7,90 billones. Este menor ingreso se explicó básicamente por dos hechos: primero, las menores utilidades recibidas del Banco de la República por \$6,63 billones en 2021 frente a \$7,00 billones en 2020; y segundo, las menores utilidades de Ecopetrol que en 2021 entregó dividendos a la Nación por \$619 mil millones frente a \$6,55 billones en 2020.

En cuanto a los gastos, las apropiaciones aprobadas fueron iguales al ingreso aforado por \$314,00 billones. Dado el comportamiento incierto del coronavirus, el Gobierno revisó al alza el presupuesto de emergencia, con lo que al cierre de 2021 se registró un definitivo de \$343,94 billones. De ese monto, se comprometieron \$323,79 billones con la siguiente distribución: funcionamiento con \$207,66 billones, inversión con \$56,48 billones y servicio de la deuda con \$59,65 billones.

Los ajustes en la vigencia 2021, por \$29,43 billones, se encaminaron a fortalecer el gasto social, especialmente el generado por la pandemia en la salud pública y protección de la población vulnerable, adicional para la reactivación económica y generación de empleo, lo cual quedó plasmado en el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 y los artículos 62 y 63 de la Ley 2155 de 2021 (Inversión Social).

Los principales hechos que se dieron en la programación del gasto, por sus montos, fueron los siguientes:

• El gasto en funcionamiento se adicionó en \$28,95 billones, de los cuales se sumaron \$25,74 billones a las transferencias, especialmente

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

en los siguientes rubros: 1) Para el FOME se aplicó la figura del artículo 46 de la Ley de presupuesto 2021 y se apropiaron \$13,17 billones; 2) Se incorporaron \$6,92 billones para aseguramiento en salud; y 3) El resto de las transferencias se adicionaron en \$5,52 billones;

• El monto del servicio de la deuda se mantuvo en \$70,52 billones, pero se realizaron traslados reduciendo la externa y aumentando interna para un neto de \$0,13 billones;

• Se continuó con las operaciones de redención anticipada de títulos por \$5,31 billones (valor costo) en noviembre de 2021, debido al espacio generado en 2020 con el canje con títulos que vencían en 2021 por \$5,02 billones;

• Se incorporaron cuentas por pagar por \$4,43 billones para el servicio de la deuda con la siguiente distribución: \$1,45 billones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias o conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones para la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSS) contributivo y \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG).

• Se constituyeron reservas presupuestales en el servicio de la deuda por \$5,03 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022;

• Utilización de las reservas presupuestales de la vigencia 2020 que debieron marcarse como cuentas por pagar, pero que se obligó a procesarlas en el SIIF como reservas (monto); y

• Finalmente, el gasto en inversión se adicionó en \$1,09 billones.

La ejecución del presupuesto de funcionamiento correspondió, entre otros, a los gastos de carácter recurrente como el pago de la nómina por \$35,24 billones de las entidades del ámbito central, las mesadas pensionales por el Régimen de Prima Media (RPM) y los regímenes especiales con \$42,6 billones, los aportes a las universidades públicas e instituciones técnicas con \$3,95 billones y las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) con \$47,7 billones; como en 2020, el gasto destinado con ocasión de la emergencia por la

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

COVID-19 (con marcador recurso 54) por \$22,3 billones, que incluyó, entre otros, al FOME.

En cuanto a los gastos de personal, en 2021 se proveyeron 1.089.123 cargos, con una disminución del 0,7% respecto al 2020, mientras que la apropiación definitiva del costo de la nómina estatal pasó de \$58,5 billones en 2020 a \$62,3 billones (6,3% PIB) en 2021 con ejecución del 96%.

Para financiar las pensiones del Régimen de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones, los regímenes exceptuados y otros gastos relacionados con el tema pensional, en 2021 se apropiaron \$43,6 billones, que significó una disminución de un punto porcentual frente a lo apropiado en 2020, explicado por una disminución del 18% en la apropiación de Colpensiones y del 12% del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

Por su parte y para atender la emergencia económica y social ocasionada por la COVID-19, se adicionaron \$47,03 billones para los presupuestos de las vigencias 2020 y 2021, de los cuales se ejecutaron \$21,36 billones en 2020 y \$22,7 billones en 2021. La ejecución de estos recursos ascendió al 87,6%, las pérdidas de apropiación se dieron por \$1,6 billones y se estableció una reserva de \$1,5 billones y cuentas por pagar de \$121.000 millones. Las menores ejecuciones se presentaron en el sector trabajo con 59,3%, seguida por hacienda con el 67% y vivienda con el 70%.

El recurso comprometido para el programa Ingreso Solidario pasó de \$4,44 billones en 2020 a \$6,89 billones en 2021 y se trasladaron \$6,85 billones a las entidades financieras. Por su parte, los gastos financieros pasaron de \$26.000 millones a \$34.100 millones.

Para la vigencia 2021, la apropiación inicial para inversión llegó a los \$58,55 billones frente a \$47,95 billones registrados en 2020. Posteriormente, tuvo una adición de \$6,38 billones y una reducción de \$5,36 billones (adiciones netas de \$1,02 billones), para una apropiación definitiva de \$59,57 billones en la vigencia 2021. De este monto se registraron pérdidas de apropiación (PDA) por \$3,09 billones.

Para cubrir el servicio de la deuda en 2021 se contaba con \$70,52 billones de la apropiación aprobada y un monto no determinado en el momento de la aprobación del PGN 2021, que correspondía a las apropiaciones no utilizadas del PGN 2020. Al cierre de la vigencia

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2020 el Gobierno Nacional comprometió \$53,23 billones por servicio de la deuda y obligó \$45,28 billones, con lo que pudo contar con una aprobación de gasto adicional por \$7,95 billones. En total, el Gobierno Nacional podría gastar \$78,47 billones en servicio de la deuda. Los pagos por servicio de la deuda llegaron a \$62,54 billones (5,3% del PIB) en 2021, de los cuales \$20,31 billones correspondieron a deuda externa y \$42,23 billones a deuda interna. Respecto a 2020, los pagos por servicio de la deuda se incrementaron en 38,0%.

La Tesorería cubrió su déficit con crédito externo e interno, las utilidades del Banco de la República y los recursos de caja y del portafolio (incluido el del FOME) que tenía al cierre de 2020. Los recursos de los fondos administrados por la Tesorería aumentaron, especialmente por el Sistema General de Regalías (SGR) y el Fondo de Contingencias de Entidades Públicas (Foncontin). Estos recursos, si bien no se requirieron para cubrir el déficit de 2021, se mantuvieron elevados constituyéndose con los reintegros y recursos de los patrimonios autónomos en un apoyo constante a la liquidez de la Tesorería.

En cuanto al balance corriente de deuda, en 2021 se destacó el aumento de los activos debido al préstamo a la U.A.E. de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y un deterioro de cartera de \$5,03 billones por las dificultades del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos (FESSPD) para pagar la deuda asumida de Electricaribe.

Dado lo anterior, el saldo de activos y pasivos corrientes de Tesorería y Deuda consolidado se situó en -\$81,9 billones, que fue mayor a la diferencia negativa en 2020 (-\$73,8 billones). Esto representó una proporción de pasivos a activos de 3,7 veces.

La Contraloría General de la República (CGR) realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto, del manejo de tesorería y su impacto sobre la economía del país, para lo cual incluyó dentro del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2022 del primer semestre, auditorías financieras a 70 unidades ejecutoras del PGN, cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$310,14 billones, que correspondió al 90,2% del total definitivo por \$343,98 billones y la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020. Así mismo, incluyó la revisión a la constitución del rezago presupuestal a 31 de diciembre de 2021 por \$24,41 billones (reservas por \$23,49 y cuentas por pagar por \$0,92 billones), para la respectiva redefinición de las reservas presupuestales. Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$49,30 billones, 14,3% del presupuesto definitivo, por lo que se otorgó una opinión no razonable.

Introducción

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268, modificado por el Acto Legislativo 04 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 2021.

En el capítulo primero se desarrollan los aspectos generales del presupuesto, partiendo de los supuestos bajo los cuales se hizo la programación presupuestal y su resultado. En el segundo capítulo 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, que incluye el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR, con el fin de reafirmar las reservas constituidas en la vigencia 2021, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 42 de 1993.

En el tercer capítulo 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.

En el cuarto capítulo se examinan los efectos económicos y sociales de la pandemia en el Presupuesto General de la Nación. En el quinto capítulo se examina el gasto social con el detalle de los principales hechos y consecuencias de la aplicación de los recursos sobre el gasto social.

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

Este capítulo presenta, en su primera parte, los supuestos económicos utilizados en la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2021 y el contexto económico en el que se desarrolló su ejecución. La segunda parte trata de los montos aprobados para la vigencia fiscal 2021 y las modificaciones realizadas a lo largo de esta.

1.1 Los supuestos macroeconómicos en el Presupuesto 2021 y los resultados económicos

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020 y el Plan Financiero (PF) 2021 presentaron los supuestos macroeconómicos que sirvieron de base para la construcción del proyecto del PGN 2021 y brindaron el marco económico consistente con el escenario fiscal definido en el presupuesto, es decir, fueron el soporte de las proyecciones de ingresos y gastos fiscales del PGN. La ejecución de ingresos y gastos del PGN dependió parcialmente de qué tan ajustada es la proyección inicial del comportamiento futuro de la economía.

El ejercicio de proyección del PGN 2021 se practicó en un ambiente de alta incertidumbre debido al progreso de la pandemia ocasionada por la COVID-19. En julio de 2020, al presentarse el proyecto de presupuesto, debe tenerse en cuenta que se desconocía la duración y la magnitud del choque adverso provocado por la emergencia sanitaria.

El proyecto se construyó bajo el supuesto de que la economía en 2020 tendría una contracción del 5,5% en términos reales y se esperaba un crecimiento del 6,6% en 2021, con lo cual se lograría alcanzar los niveles de actividad económica de 2019. Los resultados económicos mostraron que la caída de la economía en 2020 fue más fuerte de lo esperado (7,0%) pero el rebote en 2021 fue más dinámico que lo proyectado (10,7%) (Cuadro 1-1).

Cuadro 1-1

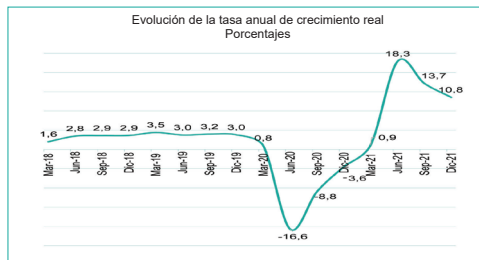
Principales supuestos macroeconómicos PGN 2021

Variables	2020		2021	
	Supuesto	Observado	Supuesto	Observado
Tasa real de crecimiento económico, %	-5,5	-7,0	6,6	10,7
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.013.613,0	998.719,0	1.133.468,0	1.177.224,7
PIB nominal (variación %)	-4,5	-5,8	11,8	17,9
Importaciones (millones USD CIF)	36.705,4	43.488,7	41.525,8	61.101,4
Crecimiento importaciones totales, %	-27,8	-17,5	13,1	40,5
Inflación doméstica fin de periodo, IPC %	2,4	1,6	3,0	5,6
Devaluación promedio periodo, %	20,6	12,5	-5,4	1,5
Tasa de cambio promedio periodo, \$	3.960,0	3.691,3	3.747,0	3.747,2
Precio spot crudo Brent, promedio anual USD	36,8	42,0	50,2	70,9

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

Después de la aceleración en el ritmo de crecimiento de 2019, la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, las medidas de confinamiento adoptadas para enfrentarla y la caída de los precios internacionales del petróleo conllevaron una fuerte disminución de la actividad económica que se pudo sentir desde el segundo trimestre de 2020, cuando muchos sectores debieron paralizar sus actividades y la economía cayó en 16,6% (el peor desempeño histórico de la economía del país). La reanudación paulatina de la actividad productiva permitió que las caídas del segundo semestre de 2020 fueran menores (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1



Fuente: DANE.

Cuadro 1-2

Producto Interno Bruto por sectores productivos 2018 - 2021
Tasa de crecimiento anual

Agrupación	2018	2019	2020	2021
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,6	2,7	2,0	3,1
Explotación de minas y canteras	-1,7	1,9	-15,6	0,2
Industrias manufactureras	1,5	1,2	-9,8	16,4
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	2,5	-2,6	5,1
Construcción	-1,3	-3,9	-26,8	5,7
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	2,7	3,7	-13,7	20,9
Información y comunicaciones	3,5	0,9	-2,6	11,4
Actividades financieras y de seguros	3,7	6,3	2,3	3,4
Actividades inmobiliarias	4,0	3,2	1,5	2,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4,0	3,4	-5,5	9,8
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	4,7	5,1	0,1	7,6
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	2,3	13,0	-11,4	33,1
Producto Interno Bruto	2,6	3,2	-7,0	10,7

Fuente: DANE.

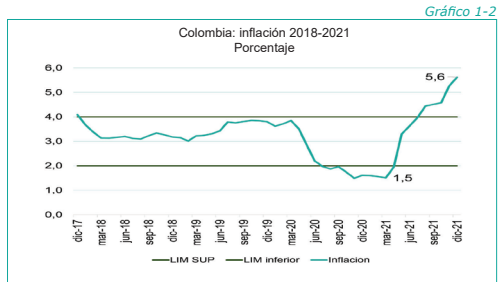
Por el lado de la demanda se destacó el incremento del consumo de los hogares (14,8%) y del gobierno (10,3%), mientras que un comportamiento menos favorable se registró en la inversión con un crecimiento del 12,2% y las exportaciones con 14,8%, debido a que al cierre de 2021 ambos componentes se encontraban aún por debajo de sus niveles prepandemia.

Uno de los fenómenos registrados internacionalmente durante 2021 fue el repunte no esperado de la inflación. La aceleración en el crecimiento de los

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

precios se presentó por el desmonte de muchas medidas adoptadas durante el primer año de la pandemia, el incremento de los precios de la energía y las dificultades en las cadenas logísticas del comercio mundial.

El país no escapó a este fenómeno. La inflación en 2020 (1,6%) estuvo por debajo de lo esperado en la programación del PGN (2,4%) y al inicio de 2021 se mantuvo una tendencia a la baja, de forma tal que en marzo el registro anual fue de 1,5%, pero desde ese momento la recuperación de la demanda interna, el incremento del precio de los alimentos, los altos precios de los insumos y la depreciación del peso llevaron a un aumento sostenido de los precios hasta llegar al 5,6% al cierre de 2021 (frente a un supuesto de programación del 3,0%) (Gráfico 1-2).



Fuente: DANE.

Uno de los elementos a destacar fue que desde 2019 la inflación afectó en mayor medida a la canasta de bienes de las clases de menores ingresos. Así, en 2020, mientras la inflación total ascendía al 1,6%, la de las clases pobres se situaba en 2,3% y la de vulnerables en 2,1%. Para 2021 la inflación de estas dos clases se ubicó en 6,9%, mientras que la inflación total fue de 5,6% (Cuadro 1-3). Como se anotó anteriormente, la inflación de alimentos también superó la inflación total, con lo que en 2021 los precios de este grupo de bienes aumentaron en 17,2% amenazando la seguridad alimentaria de los sectores más vulnerables de la población.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-3

Inflación por niveles de ingreso e inflación de alimentos						
Porcentaje						
Año	Pobres	Vulnerables	Clase media	Ingresos altos	Total	Inflación de alimentos
2018	3,0	3,0	3,3	3,2	3,2	1,9
2019	3,9	4,0	3,8	3,6	3,8	5,8
2020	2,3	2,1	1,7	1,2	1,6	4,8
2021	6,9	6,9	5,8	4,4	5,6	17,2

Fuente: DANE.

La Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) presentó una tendencia creciente y una fuerte volatilidad a lo largo de 2021 (Gráfico 1-3), por lo que medida por los registros de cierre de fin de año, la TRM se depreció en 16,0%. Al comparar la TRM promedio anual se presentó una depreciación promedio de 1,5%, cuando el Gobierno esperaba una apreciación promedio de 5,4%. Entre los factores que determinaron la evolución de la TRM a lo largo de 2021 se encontraron: el fortalecimiento del dólar en el ámbito internacional, el incremento de los indicadores de riesgo país (el *Emerging Markets Bond Index* [EMBIG] del país pasó de 216 puntos básicos (p.b.) al cierre de 2020 a 352 p.b. al cierre de 2021¹), tercero, la participación del Ministerio de Hacienda en el mercado cambiario y finalmente, la incertidumbre generada por la evolución del proceso de vacunación, la protesta social y la pérdida del grado de inversión del país.

1. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

La participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mercado cambiario fue muy relevante en 2021. La constante oferta de dólares por parte de la Tesorería Nacional ayudó a contener las presiones alcistas de la TRM. Las monetizaciones del Ministerio de Hacienda provenían de los recursos obtenidos a través de operaciones de crédito (emisión de títulos internacionales y créditos con agentes externos) como tradicionalmente se ha hecho, pero también de los ingresos por la venta de ISA S.A. y de una operación de compra de reservas internacionales². Durante el año se monetizaron en neto USD 9.053,44 millones, producto de ventas de dólares por USD 13.495,30 millones y compras por USD 4.441,86 millones (Cuadro 1-4).

2. En agosto de 2021, el Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó una asignación general de Derechos Especiales de Giro (DEG) equivalentes a USD 650.000 millones (DEG 456.000 millones) entre los países miembros de la entidad. A Colombia se le asignaron DEG 1,96 millones, equivalentes a USD \$2.790 millones, la cual fue recibida por el Banco de la República como administrador de las reservas internacionales del país. El Banco de la República decidió vender estas reservas al Gobierno Nacional por un monto en dólares equivalente a la asignación recibida de DEG y se acordó recibir en pago TES B del portafolio administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, aclarando que no se trataba de una nueva emisión de títulos de deuda. La operación recibió concepto favorable por parte del Comité de Tesorería en reunión del 28 de agosto de 2021 (Acta 2021-011).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-4

Dirección del Tesoro Nacional: monetización de dólares vigencia 2021												
Millones de dólares												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Monetización dólares	-1.403,48	-410,73	-804,47	-421,34	-781,45	-349,40	-351,18	1.783,91	-2.259,80	-1.517,72	-2.708,83	171,05
(-) Venta	1.403,48	416,73	804,47	808,68	781,45	356,40	356,86	1.003,76	2.259,80	1.529,52	2.709,33	1.084,82
(+) Compra	0,00	6,00	0,00	387,34	0,00	7,00	5,66	2.787,87	0,00	11,80	0,50	1.235,87

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El PGN 2021 se preparó con un supuesto de precio internacional del petróleo de USD 36,8 para 2020 y USD 50,2 para 2021. Los precios observados superaron a los estimados y permitieron que los ingresos por dividendos de Ecopetrol y otras rentas asociadas al sector de hidrocarburos fueran superiores a las esperadas. Cabe anotar que la tendencia creciente de los precios internacionales del crudo a lo largo de 2021 no fue un factor tan determinante en la evolución de la TRM como en años anteriores (Gráfico 1-4).



Fuente: U.S. Energy Information Administration.

Se finaliza la revisión de los supuestos macro utilizados en la programación del PGN 2021 con el análisis de lo sucedido en las importaciones. Las compras externas del país, medidas en dólares, alcanzaron en 2021 un total de USD 61.101,4 millones CIF, con un incremento de 40,5%, registro muy superior al crecimiento esperado por el GNC de 13,1%, utilizado en la preparación

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

del presupuesto. Este aumento se presentó debido a la recuperación de la actividad económica interna. En el frente fiscal este mayor valor de las compras externas generó un mayor recaudo por aranceles e IVA externo. Sin embargo, este comportamiento conllevó a un deterioro en las cuentas externas que incrementó la vulnerabilidad del país.

1.2 Programación del presupuesto 2018-2021

La programación presupuestal en los últimos cuatro años registró cambios importantes que se volvieron habituales y sobre los cuales la Contraloría General de la República (CGR) llamó la atención en varias oportunidades. La Ley del Presupuesto General se convirtió en una forma rápida de legislar para agilizar trámites o reservar recursos violando algunos de los principios presupuestales y, en algunas otras ocasiones, se da trámite a artículos que violan la unidad de materia.

En este sentido, se mostrará que se aplicaron reiteradamente artículos que cambiaron la forma de ejecución del presupuesto al modificar la constitución de las cuentas por pagar para disminuirlas si no cuentan con el PAC respectivo y aumentar las reservas presupuestales. Con ello, las entidades deben constituir reservas a pesar de haber recibido los bienes o servicios. Adicionalmente, se induce un mayor volumen de pérdidas de apropiación para efectos de disminuir el gasto y, en unas ocasiones, se aplican con el aumento del servicio de la deuda para mantener recursos para operaciones en la siguiente vigencia, todo ello desvirtuando lo aprobado por el Congreso de la República en las diferentes leyes anuales del presupuesto.

Estas reglas mencionadas se aplicaron en la programación del presupuesto de las vigencias 2018, 2019, 2021 y 2022, sobre las cuales la CGR llamó la atención en su oportunidad, tanto en los informes anuales como en los comentarios al proyecto de presupuesto de esas vigencias. En especial los artículos 18^o, 25^o, 27^o.

3. "Artículo 18o. Los órganos de que trata el artículo 3o de la presente ley podrán pactar el pago de anticipos y la recepción de bienes y servicios, únicamente cuando cuenten con Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de la vigencia, aprobado por el Confis". (subrayado fuera de texto).

4. "Artículo 25o. Cuando exista apropiación presupuestal en el servicio de la deuda pública podrán efectuarse anticipos en el pago de operaciones de crédito público. Igualmente podrán atenderse con cargo a la vigencia en curso las obligaciones del servicio de la deuda pública correspondiente al mes de enero de 2022. Así mismo, con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2020 se podrán atender compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2021". (subrayado fuera de texto).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

En el proyecto del Presupuesto de Rentas del PGN 2021 los recursos de capital ascendieron a \$123,73 billones (39,4% del total). Dentro de las cuentas se observa que:

- Por disposición de activos se espera recibir \$12 billones, aunque no se cuenta con una relación de los activos que el Gobierno piensa sacar a la venta.

- Por recursos del balance se estimaron ingresos por \$12,32 billones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estos recursos "corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial menos la final". Aquí se resalta el alto grado de incertidumbre sobre estos recursos: debe tenerse en cuenta que en un ambiente económico tan incierto es especialmente difícil estimar la disponibilidad final debido a que los ingresos pueden caer más allá de lo esperado o podría requerirse un mayor gasto. Aunque el Ministerio de Hacienda advirtió que estos recursos correspondían, en lo fundamental, a colocaciones anticipadas de recursos de crédito (en la vigencia fiscal 2020 para prefinanciar el gasto de 2021), se mantuvo la incertidumbre sobre el acceso a los mercados de capitales.

- Por otros recursos de capital se estimaron \$26,20 billones. Según el Ministerio de Hacienda: "Este contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto aprobado y los recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas. Para la obtención de estos recursos se cuenta con cerca de 18 meses, durante los cuales se tiene previsto emplear una estrategia de financiamiento que, con fundamento en un monitoreo permanente de los mercados financieros, minimice el riesgo cambiario y el riesgo de refinanciación".

En este sentido se incorporaron partidas donde no es evidente su fuente de financiación, las cuales representaron el 8,3% del PGN proyectado para 2021. Este faltante, de acuerdo con lo que se lee en la cita, se puede traducir en más deuda. No tener certeza sobre esta fuente de ingresos quiere decir que una parte equivalente del gasto está desfinanciado, pues al final de la ejecución por traslados y operaciones presupuestales se reducen y se adicionan a la deuda.

5. "Artículo 27o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2020 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 corresponden 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 2020 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 2021..."

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

El proyecto de PGN incluyó apropiaciones por \$75,9 billones para el servicio de la deuda pública más el cupo de gasto sin determinar, autorizado por el artículo 25. Este valor superó en \$12 billones al que apareció en el perfil de la deuda de 2020 (Cuadro 1-5). Con ello se evidenció que se realizarán pagos del servicio de la deuda de la vigencia siguiente con las reservas de la vigencia anterior, aun cuando no se hayan incorporado los contratos o pagos para ese rubro.

Cuadro 1-5

Comparación total servicio de la deuda Billones de pesos		
	Proyecto	Perfil
Gobierno Nacional	74,92	62,60
Principal	41,21	34,76
Intereses	33,33	27,46
Comisiones y otros gastos	0,38	0,38
Resto de entidades	0,98	0,98
Total servicio de la deuda	75,90	63,88

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Eso se muestra al observar el perfil de la deuda del Gobierno al cierre de 2020 que incluyó amortizaciones de deuda interna por \$23,07 billones (\$13,66 billones correspondieron a TES B y \$9,41 billones a otra deuda interna) e intereses por \$19,26 billones. Respecto a la deuda externa (usando una tasa de cambio promedio para 2021 de \$3.747) se estiman amortizaciones por \$11,69 billones (USD 3.119 millones) y pago de intereses por \$8,20 billones (USD 2.189 millones). La diferencia se debió a que el gobierno deseaba mantener un monto de reserva por si había incrementos no esperados, por ejemplo, en la tasa de cambio, la inflación o las tasas de interés externas y que continuaría con la regla de realizar operaciones de prepago.

Con esas prácticas el gobierno nacional continuó con el manejo presupuestal para las necesidades del ajuste fiscal y la financiación del presupuesto con manejo contable y, no por el real, con una mayor generación de recursos frescos a través de una reforma tributaria estructural. Quedándose en un mayor endeudamiento.

De tal forma, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) para la vigencia de 2021 por un total de \$314,00 billones, el cual equivalía a 27,7% del PIB. Así, el proyecto de presupuesto presentado y aprobado por el Congreso de la República ascendió a \$314,00 billones y proponía una distribución en: funcionamiento \$185,01 billones (58,9%), inversión \$53,09 billones (16,91%) y servicio de la deuda \$75,90 billones (24,17%) (Cuadro 1- 6).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-6

Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021 Billones de pesos		
Concepto	Monto	% del PIB
Fuentes		
Presupuesto Nación	295,28	26,1
Ingresos corrientes	154,25	13,6
Recursos de capital	123,73	10,9
Fondos especiales	14,88	1,3
Rentas parafiscales	2,42	0,2
Establecimientos públicos	18,72	1,7
Total fuentes	314,00	27,7
Usos		
Funcionamiento	185,01	16,3
Deuda	75,90	6,7
Inversión	53,09	4,7
Total usos	314,00	27,7

Fuente: Presupuesto General de la Nación 2021.

En la aprobación final en el Congreso de la República se mantuvo el monto global y se presentaron algunas variaciones significativas en materia del incremento en monto de inversión por \$5,0 billones y en la reducción del servicio de la deuda en el mismo monto frente al proyecto presentado.

Finalmente, el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2021 fue aprobado equilibrado en sus fuentes y usos por el Congreso de la República mediante la Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 y su Decreto de liquidación 1805 del 31 de diciembre de 2020 (Cuadro 1-7).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-7

Presupuesto General de la Nación 2018-2021 - Proyectos aprobados
Biliones de cada año

Concepto	Proyecto				Variación 2021/2020		Participación porcentual 2021	
	2018	2019	2020	2021	Absoluta	Porcentual		
Funcionamiento	146,63	187,19	172,06	184,93	12,87	7,5	58,9	
Gastos de personal	30,16	31,18	33,43	35,26	1,83	5,47	11,2	
Adquisición de bienes y servicios	8,03	8,93	8,74	8,96	0,21	2,35	2,8	
Transferencias	106,10	113,76	126,16	137,71	11,55	8,15	43,9	
SGP	36,75	41,20	43,85	47,68	3,83	8,72	15,2	
Pagos personales sin FOMAG	39,40	39,42	43,29	34,38	-8,91	-20,58	10,9	
Aseguramiento en salud	14,07	16,80	19,34	21,48	2,14	11,09	6,8	
Instituciones de Educación Superior sin personas	3,11	3,25	3,65	3,95	0,30	8,27	1,3	
FOMAG	2,01	2,04	2,39	2,25	-0,14	-6,86	245,27	2,6
Costo de transferencias	0,76	11,00	13,63	21,96	8,33	61,12	7,0	
Gastos de comercialización y producción	1,34	2,27	2,83	1,45	-1,08	-42,72	0,6	
Adquisición de activos financieros	0,30	0,31	0,38	0,51	0,13	35,44	0,2	
Distribución de pasivos	0,19	0,23	0,24	0,46	0,22	91,58	0,1	
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	0,52	0,53	0,59	0,60	0,01	1,07	0,2	
Servicio de la deuda	47,83	66,44	69,30	70,52	11,22	19,82	22,6	
Servicio de la deuda pública externa	18,72	14,29	25,34	11,05	-77,34	8,1		
Principal	10,71	5,64	14,05	9,01	159,79	4,7		
Intereses	7,86	8,53	10,59	2,06	24,20	3,4		
Comisiones	0,15	0,12	0,10	-0,02	-20,49	0,0		
Servicio de la deuda pública interna	29,72	37,25	45,18	7,93	21,28	14,4		
Principal	8,38	15,72	21,32	5,60	35,61	6,8		
Intereses	21,24	21,38	22,74	1,36	6,36	7,2		
Comisiones	0,10	0,15	0,29	0,14	90,82	0,1		
Sustitución de Pasivos	3,00	7,00	0,83	-6,17	-88,08	0,3		
Inversión	39,04	35,37	40,35	59,55	18,20	45,10	18,6	
Total	233,60	299,00	271,71	314,00	42,29	15,56	100,0	
Total sin deuda	185,67	192,56	212,41	243,48	31,07	14,63	77,6	

Fuente: CGR, proyectos de Presupuesto 2018, 2019, 2020 y 2021.
Mensaje del presidente al proyecto de presupuesto de estas vicencias.

1.2.1 Programación del ingreso 2021

La proyección de ingresos de la Nación para 2021 se vio afectada por la baja en el crecimiento económico en 2020 y la mayor necesidad de recursos de endeudamiento público por parte de la Nación. El Gobierno Nacional esperaba mejorar el crecimiento económico por efecto del rebote posterior a la pandemia, de tal forma que el recaudo tributario mejoró en materia de

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

impuestos sobre la renta, pero disminuyó en los indirectos, en especial sobre el IVA, aunque buena parte de la presupuestación se basó en la obtención de mayores recursos de crédito, tanto en el mayor endeudamiento externo como el interno. A la vez, el gobierno continuó con sus operaciones de manejo de la deuda que solventaron la caja de la tesorería.

Con ello, el Gobierno programó recursos por \$295,67 billones de la Nación y \$18,32 billones de los Establecimientos públicos, sin mayores diferencias entre el proyecto presentado y el finalmente aprobado en el Congreso de la República. En el neto, el Gobierno logró mayores recursos que los aforados por \$29,56 billones, de los cuales \$10,03 billones correspondieron a recursos de capital de la Nación, \$36,88 billones a Fondos Especiales de la Nación y una reducción neta en los ingresos corrientes de la Nación por \$2,46 billones, debido a una reducción del recaudo del IVA por 6,46 billones y un incremento en renta y complementarios por \$3,97 billones (Cuadro 1-8).

Dada la magnitud de la crisis por la pandemia, el proyecto aprobado por el Congreso de la República con la Ley 2063 de 2020 y sus modificaciones por \$314,00 billones, registraron tres modificaciones fundamentales en la programación del presupuesto (Cuadro 1-8).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-8
Principales modificaciones al presupuesto de ingresos 2021
Biliones de pesos

Cuenta	Descripción	Enero		Julio		Septiembre		Total modificaciones año calendario		Aforo calendario
		Inicial	Credito	Contracrédito	Credito	Contracrédito	Credito	Contracrédito	Neto	
19	Ingresos corrientes de la Nación	298,07	18,50	0,03	17,42	-6,48	30,03	-6,48	29,56	332,54
10001010	Ingresos tributarios	142,25	0,03	0,03	3,97	-6,48	4,00	-6,46	-2,46	151,78
1000101010	Impuesto sobre la renta y complementarios	102,97	-	-	3,97	-6,46	3,97	-6,46	-2,50	100,37
1000101020	Impuesto sobre el patrimonio	67,78	-	-	3,97	-	3,97	-	3,97	71,72
1000101030	Impuesto sobre el consumo	63,06	-	-	-	-	-	-	-	63,06
10001020	Ingresos no tributarios	1,38	0,03	-	9,84	-	0,03	-	-6,46	77,49
20	Recursos de capital de la Nación	184,13	-	-	9,84	-	19,03	-	16,03	194,16
2000010	Disposición de activos	15,00	-	-	2,00	-	2,00	-	2,00	14,00
2000020	Excedentes financieros	7,78	-	-	0,18	-	11,94	-	11,94	30,30
2000030	Recursos de crédito interno	24,36	11,54	-	11,94	-	15,61	-	15,61	50,33
2000040	Recursos de crédito externo	39,72	15,61	-	-	-	0,08	-	0,08	0,18
2000050	Transferencias de capital	0,10	-	-	-	-	-	-	-	0,10
2000060	Retornos sobre recursos apropiados	12,52	-	-	6,41	-	6,41	-	-6,41	13,00
2000070	Retornos sobre recursos apropiados	0,08	-	-	1,26	-	1,26	-	-21,15	22,19
2000080	Retornos sobre recursos apropiados	26,41	-	-	-	-	-	-	-	26,41
40	Fondos especiales de la Nación	14,42	18,50	-	-	-	22,00	-	22,00	34,92
400010	Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	3,15	15,50	-	-	-	3,33	-	3,33	21,62
400020	Recursos propios de establecimientos públicos	10,32	0,19	0,01	-	-	0,44	-	-0,03	0,41
400030	Recursos propios de establecimientos públicos	10,32	0,19	0,01	-	-	0,44	-	-0,03	0,41
Total FON		314,00	18,69	0,04	17,42	-6,48	36,47	-6,49	29,98	343,98

Fuente: cálculos CGR, con cifras del SIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

La primera se registró en enero de 2022 al aplicarse la figura del artículo 46 de la Ley de presupuesto 2021, mediante la cual se aforaron los recursos aprobados para el FOME en la vigencia anterior, aun cuando estas apropiaciones debieron figurar como pérdidas de apropiación en el rubro de transferencias. De esta forma, el Decreto 085 del 26 de enero de 2021 incorporó \$18,5 billones de apropiaciones no utilizadas al presupuesto de la vigencia 2021: "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 - SIFIF 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". Con ello se evidenció el incumplimiento al principio de anualidad y se hizo expresa la contradicción con el artículo 89 del EOP.

La segunda modificación se originó en los ajustes al monto aprobado de los recursos de capital para alcanzar \$124,13 billones. Así, mediante la Resolución 1519 del 1 de julio de 2021 se incorporaron recursos del crédito por \$27,55 billones, de los cuales correspondieron \$11,94 billones a recursos externos y \$15,61 billones a recursos internos; se disminuyó el aforo de los recursos del balance en \$5,41 billones y el rubro de 'otros recursos de capital' en \$22,5 billones. Simplemente se formalizó el argumento de la CGR que este rubro de 'otros recursos de capital' termina constituyéndose en mayor endeudamiento público, pues eran rubros que no estaban financiados en el proyecto de presupuesto y su programación en el momento de la aprobación del presupuesto en el Congreso de la República.

La tercera modificación se dio con el ajuste en la programación de los ingresos corrientes, ingresos tributarios, como efecto de los resultados de la actividad económica. La Ley 2155 de 2021 ajustó los ingresos tributarios del presupuesto y, mediante su reglamentación por el Decreto 1119 del 4 de octubre, aumentó el aforo de renta y complementarios en \$3,97 billones y disminuyó el aforo de los impuestos indirectos, en especial, del IVA en \$6,46 billones. También aumentaron los recursos de capital en \$9,94 billones, así: disposición de activos \$2,00 billones; excedentes financieros \$0,18 billones; los recursos del balance se vuelven a modificar y esta vez con un incremento en el aforo por \$6,41 billones y en los reintegros y otros recursos no apropiados se incrementaron en \$1,25 billones. Finalmente, el rubro de Fondos Especiales se adicionó en \$3,51 billones, de los cuales correspondieron \$3,33 billones al FOME.

6. CGR, Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

1.2.2 Programación del gasto 2021

Desde la vigencia 2020 el Gobierno Nacional ajustó el presupuesto de emergencia, de tal forma que el presupuesto inicial de \$271,71 billones se incrementó a \$309,22 billones. Para la Vigencia 2021, de un presupuesto aprobado por \$314,00 billones, se registraron apropiaciones definitivas al cierre por \$343,94 billones (Cuadro 1-9).

Cuadro 1-9

Principales modificaciones en la programación de gastos 2021
Billones de pesos

Concepto	Apropiación		Modificaciones netas		Participación		Pérdidas de apropiación
	Inicial	Vigente	Absoluta	Porcentual	Inicial	Vigente	
Funcionamiento	194,93	213,85	28,91	15,6	58,9	62,2	6,22
Gastos de personal	35,26	35,13	-0,13	-0,4	11,2	10,2	1,00
Adquisición de bienes y servicios	8,96	10,91	1,97	22,0	2,8	3,2	0,29
Transferencias	137,71	163,43	25,72	18,7	43,9	47,5	4,49
Sgo	47,68	47,68	0,00	0,0	19,2	13,9	-
Fome	13,17	13,17	-	-	-	-	3,8
Pagos pensionales sin fomag	34,38	34,54	0,16	-	10,9	10,0	0,34
Aseguramiento en salud	21,48	28,41	6,92	32,2	6,8	8,3	0,04
Instituciones de educación superior sin pensiones	3,95	3,92	-0,03	-0,8	1,3	1,1	0,00
Fomag	8,25	8,25	-	-	2,6	2,4	-
Resto de transferencias	21,96	27,46	5,50	25,1	7,0	8,0	3,00
Gastos de comercialización y producción	1,45	1,81	0,36	24,6	0,5	0,5	0,33
Adquisición de activos financieros	0,51	0,58	0,06	12,6	0,2	0,2	0,01
Diminución de pasivos	0,46	0,47	0,01	2,2	0,1	0,1	0,02
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	0,60	1,51	0,92	153,9	0,2	0,4	0,08
Servicio de la deuda	70,52	70,52	-	-	22,5	20,5	10,87
Servicio de la deuda pública externa	28,34	25,21	-0,13	-0,5	8,1	7,3	4,90
Principal	14,65	14,29	-0,36	-2,5	4,7	4,2	3,46
Intereses	10,59	10,76	0,16	1,5	3,4	3,1	1,42
Comisiones	0,10	0,16	0,07	70,1	0,0	0,0	0,03
Servicio de la deuda pública interna	42,18	45,31	3,13	7,4	14,4	13,2	5,87
Principal	21,32	20,05	-1,27	-5,9	6,8	5,8	4,69
Intereses	22,74	24,14	1,40	6,2	7,2	7,0	1,16
Comisiones	0,29	0,29	-	-	0,1	0,1	0,13
Substitución de pasivos	0,83	0,83	-	-	0,3	0,2	-
Inversión	58,55	59,57	1,02	1,7	18,6	17,3	3,09
Total	314,00	343,94	29,94	9,5	100,0	100,0	20,18

Fuente: cálculos CGR con cifras del SIIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Los principales ajustes presupuestales en la vigencia 2021, por \$29,43 billones, se encaminaron a fortalecer el gasto social, especialmente el generado por la pandemia en la salud pública y protección de la población vulnerable; adicional a la reactivación económica y generación de empleo, lo cual quedó plasmado en el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 y los artículos 62 y 63 de la Ley 2155 de 2021 (de Inversión Social).

Los principales hechos que se dieron en la programación del gasto, por sus montos, fueron los siguientes (Cuadro 1-9):

- i) El gasto en funcionamiento se adicionó en \$28,95 billones, de los cuales se sumaron a las transferencias \$25,74 billones, especialmente en los siguientes rubros: 1) Para el FOME se aplicó la figura del artículo 46 de la Ley de Presupuesto 2021 y se apropiaron \$13,17 billones; 2) Se incorporaron \$6,92 billones para aseguramiento en salud; y 3) El resto de las transferencias se adicionaron en \$5,52 billones;
- ii) El monto del servicio de la deuda se mantuvo en \$70,52 billones, pero se realizaron traslados reduciendo la externa y aumentando la interna por un monto equivalente de \$0,13 billones;
- iii) Se continuó con las operaciones de redención anticipada de títulos por \$5,31 billones (valor costo) en noviembre de 2021, por el espacio generado en 2020 con el canje con títulos que vencían en 2021 por \$5,02 billones;
- iv) En la vigencia 2021 se continuó con la incorporación de las cuentas por pagar por \$4,43 billones en el servicio de la deuda con la siguiente distribución: \$1,45 billones dirigidas a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias y conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones a la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo; \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG) y \$5,03 billones en constitución de reservas para el servicio de la deuda de reservas en 2021 que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022;
- v) Utilización de las reservas presupuestales de la vigencia 2020 que debieron marcarse como cuentas por pagar pero que se obligó a procesarlas en el SIIIF como reservas;
- vi) Finalmente, el gasto en inversión se adicionó en \$1,02 billón.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

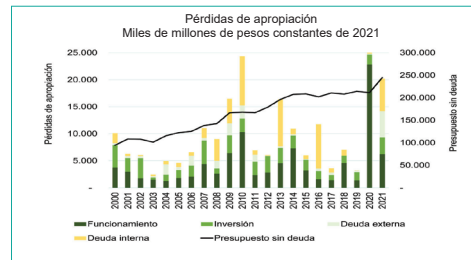
1.3 Pérdidas de apropiación

El artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto estableció el principio de anualidad: "El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción." (Ley 38/89, artículo 10) Subrayado fuera de texto. En ejercicio recurrente del Gobierno Nacional en la programación presupuestal se sobrestimaron los ingresos, en una práctica que aumentó los posibles montos de ejecución por parte de las entidades públicas por encima del espacio fiscal real. En efecto, con esas prácticas presupuestales el Gobierno Nacional, entre 2010 y 2021, recortó, en promedio, \$9,7 billones a través de las pérdidas de apropiación (P.A). Los mayores montos se originaron en 2010, 2013 y 2016, principalmente con operaciones de manejo de la deuda, en donde se disminuyeron las amortizaciones y se hizo un ajuste fiscal. Para 2018 el GNC realizó una operación singular mediante la cual lo que debió ser una pérdida de apropiación en deuda por \$10,58 billones, terminó como reservas presupuestales que permitió el pago de deuda de 2019, registrando un cumplimiento de la ejecución de la deuda en un 99%, mientras que las pérdidas fueron mínimas.

Para la vigencia 2020 las pérdidas alcanzaron \$25 billones, y el GNC volvió a efectuar la operación de 2018 dejando en reservas \$7,95 billones de la deuda interna 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 de apenas \$380.590 millones (Gráfico 1-5).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 1-5



Fuente: cálculos CGR con cifras del SIIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito público.

A esa práctica con el servicio de la deuda se agregó otra al incorporar en la Ley anual de presupuesto la figura de utilizar las apropiaciones no utilizadas en funcionamiento como una fuente de financiación para la siguiente vigencia. Esto se hizo mediante el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 de la siguiente forma: "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". (Subrayado fuera de texto).

Para 2021 las pérdidas alcanzaron \$20,18 billones, y el Gobierno Nacional mediante las operaciones presupuestales de las vigencias anteriores, el ajuste en la normativa y las operaciones de manejo de la deuda, se generaron pérdidas de apropiación por \$10,87 billones del servicio de la deuda externa e interna, cuando su ejecución según los vencimientos se cumplió cabalmente (Cuadro 1-10).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-10

Pérdidas de apropiaciones, reservas y cuentas por pagar por sectores PGN 2021
Millones de pesos

Sector económico	PDA	Reservas	Cuentas por pagar
Total PGN	20.183.033,71	23.487.888,34	912.887,99
Servicio de la Deuda Pública Nacional	10.869.530,95	5.056.776,36	-
Hacienda	2.553.554,40	2.873.684,99	47.547,05
Defensa y Policía	1.047.446,23	1.240.130,86	136.117,81
Inclusión Social y Reconciliación	746.687,99	1.175.489,80	100.190,98
Trabajo	536.351,44	1.377.851,52	4.201,39
Planeación	528.935,70	147.755,43	11.295,33
Transporte	493.217,62	1.891.131,45	307.829,58
Justicia y del Derecho	477.700,48	663.086,92	8.744,33
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	343.044,54	156.443,00	74.922,69
Organismos de control	315.475,60	202.626,87	32.210,04
Minas y Energía	305.085,03	322.256,95	21.009,98
Salud y Protección Social	210.657,84	180.661,64	21.730,48
Fiscalía	207.229,39	149.354,53	5.223,52
Ambiente y Desarrollo Sostenible	199.000,28	179.437,46	8.362,57
Empleo Público	191.050,21	13.660,52	7.475,87
Rama Judicial	189.625,20	431.138,94	31.472,05
Información Estadística	184.547,05	35.385,31	3.422,53
Agricultura y Desarrollo Rural	158.333,18	325.189,51	2.113,77
Presidencia de la República	140.306,18	4.747.145,06	7.215,52
Relaciones Exteriores	96.939,21	10.237,78	3.506,57
Registraloría	89.599,31	147.670,89	5.432,13
Interior	68.987,97	325.770,46	21.726,83
Comercio, Industria y Turismo	67.119,06	231.808,81	5.740,90
Deporte y Recreación	34.478,27	61.637,96	200,76
Congreso de la República	30.574,99	22.881,12	1.257,33
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	27.193,70	17.156,26	2.970,01
Vivienda, Ciudad y Territorio	26.949,06	1.315.147,38	4.264,65
Cultura	18.994,95	88.564,94	31.211,31
Educación	17.111,10	47.364,67	4.302,27
Ciencia, Tecnología e Innovación	4.062,08	47.659,36	1.189,74
Inteligencia	3.231,71	2.981,59	-

Fuente: cálculos CGR con cifras del SIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

A ello se sumó que, por efectos de la programación presupuestal, las operaciones de manejo de la deuda y los ajustes fiscales, las Reservas Presupuestales sumaron \$23,49 billones, de las cuales \$5,06 billones correspondieron a servicio de la deuda, que en estricto sentido debieron registrarse como pérdidas de apropiación. Este tipo de manejo reflejó el incumplimiento de los principios presupuestales de planificación, universalidad y anualidad frente a la ejecución del presupuesto General de la Nación (Cuadro 1-10).

Ahora bien, el rubro de funcionamiento siempre ha registrado pérdidas de apropiación, pero fue en el ejercicio de la vigencia 2020 cuando se registraron los mayores montos al alcanzar \$23,54 billones, concentrados en el rubro de funcionamiento con \$21,41 billones, de los cuales el mayor valor se originó en el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) por \$17,73 billones.

En la vigencia 2021 se registraron pérdidas por \$6,22 billones en funcionamiento, correspondientes a un billón de pesos en gastos de personal; \$0,29 billones en adquisición de bienes y servicios y \$4,49 billones en transferencias (\$1,11 billones en FOME; \$0,34 billones en pagos pensionales sin FOMAG; \$0,04 billones en aseguramiento en salud y \$3,00 billones en otras transferencias) (Cuadro 1-11).

Los ajustes en el rubro de inversión también han sido una práctica constante para acumular pérdidas de apropiación en ejecución presupuestal, con lo cual resulta como variable de ajuste para cumplir las metas fiscales. Las pérdidas de apropiación en la inversión alcanzaron \$3,09 billones.

Finalmente, 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, siendo importante que se analice lo ocurrido en las últimas cuatro vigencias para contar con las perspectivas de cómo se está programando el presupuesto y velar porque se cumpla con las reglas establecidas en el EOP y con los preceptos de un Estado Social de Derecho.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 1-11

Pérdidas de apropiaciones, 2020 – 2021
Billones de pesos

Concepto	Pérdidas de apropiaciones		
	2020	2021	Variación
Funcionamiento	21,41	6,22	-15,19
Gastos de personal	0,83	1,00	0,18
Adquisición de bienes y servicios	0,26	0,29	0,03
Transferencias	20,26	4,49	-15,77
SGP	0,00	-	-0,00
FOME	17,96	1,11	-16,86
Pagos pensionales sin FOMAG	0,04	0,34	0,30
Aseguramiento en salud	0,59	0,04	-0,55
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	0,01	0,00	-0,01
FOMAG	-	-	-
Resto de transferencias	1,65	3,00	1,35
Gastos de comercialización y producción	0,04	0,33	0,30
Adquisición de activos financieros	0,01	0,01	0,00
Disminución de pasivos	0,00	0,02	0,01
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	0,01	0,08	0,06
Servicio de la deuda	0,38	10,87	10,49
Servicio de la deuda pública externa	0,14	4,90	4,76
Principal	0,10	3,44	3,34
Intereses	0,02	1,42	1,41
Comisiones	0,02	0,03	0,01
Servicio de la deuda pública interna	0,24	5,97	5,73
Principal	0,22	4,69	4,47
Intereses	0,01	1,16	1,15
Comisiones	0,00	0,13	0,12
Sustitución de pasivos	-	-	-
Inversión	1,78	3,09	1,36
Total	23,54	20,18	-3,36

Fuente: cálculos CGR, con cifras del SIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2021

Este capítulo presenta la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2021 en los términos señalados por el artículo 39 de la Ley 42 de 1993, para lo cual en la primera sección se analiza la ejecución de los ingresos y la segunda se concentra en la ejecución de los gastos.

2.1 Ejecución de los ingresos

El Artículo 11 del Decreto 111 de 1996 determina que el presupuesto de rentas contenga la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos nacionales.

El aforo inicial corresponde a los ingresos esperados por el gobierno central y que fueron validados por el Congreso de la República a través del proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto Anual. Dicho aforo aumentó desde \$235,55 billones en 2018 (23,8% del PIB) hasta \$314,00 billones en 2021 (26,7% del PIB) (Cuadro 2-1), esto es una tasa promedio de crecimiento nominal anual del 10,1%.

El recaudo efectivo neto reflejó los recursos realmente conseguidos y con que cuenta el Gobierno para soportar su gasto, que pasaron de \$219,92 billones en 2018 (22,3% del PIB) a \$320,71 billones en 2021 (27,2% del PIB), con una tasa de crecimiento anual nominal promedio de 10,7% y real promedio de 6,4%.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-1

Presupuesto de rentas 2018-2021: montos globales e indicadores

Año	Aforo inicial	Aforo definitivo	Recaudo efectivo neto	Porcentaje de ejecución	Recaudo: tasa de crecimiento nominal	Recaudo: tasa de crecimiento real	Recaudo % del PIB	Recaudo efectivo / Obligaciones	Recaudo / Pagos de la vigencia
Biliones de pesos									
Porcentaje									
2018	235,65	233,26	219,92	94,3	2,2	-2,3	22,3	107,6	108,0
2019	245,00	250,41	237,48	94,8	8,0	3,8	22,4	102,6	103,1
2020	271,71	309,22	288,54	93,3	21,5	19,9	28,9	111,3	111,7
2021	314,00	343,98	320,71	93,2	11,1	4,4	27,2	106,8	107,1

Fuente: CGR con información del SIIF, Ministerio de Hacienda y Crédito Pública.

El nivel de ejecución (cuánto recibió respecto a cuánto proyectaba recibir) pasó del 94,8% en 2019 al 93,3% promedio en el bienio 2020-2021, con un deterioro en la precisión de la estimación, al menos del monto global. Cabe anotar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluyó dentro de su proyección ingresos por conceptos como recursos del balance y otros recursos de capital⁷, que al menos en el periodo 2019-2021 (desde que se utiliza el nuevo catálogo de cuentas), generaron una ejecución nula.

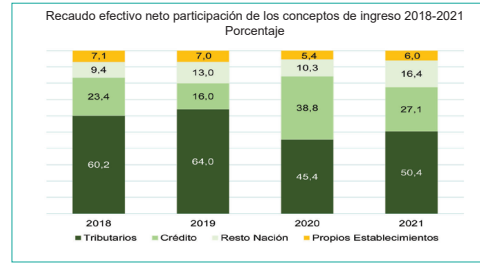
Al calcular la ratio entre el recaudo efectivo neto y los momentos del gasto de obligación y pago se encontró que los ingresos fueron más que suficientes para cubrir los momentos de gasto de la respectiva vigencia (indicador superior al 100%). En 2020 se alcanzaron indicadores del 111,3% y 111,7%, respectivamente, debido a que no se comprometieron cerca de \$18,50 billones del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

Como se mencionó anteriormente, el monto global de los ingresos del PGN creció en términos reales en los últimos años. Es así como durante este periodo se dio un cambio importante en composición de los ingresos tributarios, después que entre 2018 y 2019 representaran más del 60,0% del recaudo efectivo neto total (Gráfico 2-1).

7. La cuenta de otros recursos de capital corresponde "a las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado". (Ministerio de Hacienda, Sistema de clasificación presupuestal Presupuesto General de la Nación, 2020, pág. 176). Es decir, el faltante a cubrir para poder ejecutar el presupuesto.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-1



Fuente: Cálculos CGR, con cifras del SIIF II, Ministerio de Hacienda

La situación cambió en 2020 cuando los recursos del crédito ganaron importancia al llegar al 38,8%, momento en que los impuestos cayeron en su participación a menos del 50,0%. En 2021 los impuestos volvieron a pasar peso, pero los otros ingresos de la Nación ganaron participación, al pasar del 10,3% en 2020 al 16,4% en 2021, debido a los recursos obtenidos por la venta de ISA S.A.

La dinámica de los ingresos tributarios muestra como las continuas reformas tributarias no lograron elevar sustancialmente la carga tributaria nacional. Durante el periodo comentado se materializaron diversas reformas tributarias⁸: Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), declarada en octubre de 2019 inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional por vicios de forma durante su trámite, pero que se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2019; Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019) y Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), que entró en vigor en 2022.

2.1.1 Ejecución de ingresos: resultados globales vigencia 2021

El presupuesto de rentas y recursos de capital para 2021 estableció un aforo inicial de \$314,00 billones. Durante ese mismo año se realizó una adición total neta por \$29,98 billones, llevando el aforo vigente a \$343,98 billones, es decir, con un incremento del 9,5% del aforo total (Cuadro 2-2).

8. En el periodo 2010-2017 entraron a operar cinco reformas tributarias: Ley 1370 de 2009, Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2013 y Ley 1819 de 2016. En este periodo los ingresos tributarios pasaron del 12,4% del PIB en 2010 a 13,8% en 2017.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-2

Ejecución de ingresos del PGN 2021

Concepto	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo	Efectivo		Recaudo efectivo neto
				Efectivo	Devoluciones	
Presupuesto General de la Nación	313,998	29,98	343,976	321,41	0,70	320,71
Recursos Nación	295,67	29,98	325,24	302,17	0,66	301,51
Ingresos corrientes de la Nación	154,25	-2,46	151,78	162,96	0,64	162,32
Ingresos tributarios	152,87	-2,50	150,37	162,20	0,64	161,57
Impuestos directos	68,92	3,97	72,88	74,42	0,23	74,19
Impuestos indirectos	83,95	-6,46	77,49	87,79	0,41	87,38
Ingresos no tributarios	1,38	0,03	1,41	0,76	0,01	0,76
Recursos de capital de la Nación	124,13	10,03	134,16	95,78	0,00	95,78
Otros ingresos	17,30	22,00	39,30	43,42	0,02	43,41
Establecimientos públicos	18,32	0,41	18,74	19,24	0,03	19,21

Fuente: cálculos CGR con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las principales modificaciones introducidas fueron:

i. El artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 le permitió al Gobierno incorporar al PGN los saldos no comprometidos en la vigencia 2020 financiados con los recursos del FOME. De acuerdo con la Dirección General 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, que resultaba en un saldo sin comprometer al cierre de la vigencia 2020 por \$18,50 billones. Este monto fue adicionado en enero al PGN 2021 mediante Decreto 085 de 2021.

ii. El artículo 62 de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, determinó realizar adiciones netas en las rentas y recursos de capital en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2021 por \$10,95 billones. Estas se liquidaron mediante Decreto 1199 de 4 de octubre de 2021 y aparecieron adicionados en septiembre, discriminados así:

a. Se redujeron los ingresos tributarios en \$2,50 billones, para lo cual se disminuyó la proyección de recaudo de IVA en \$6,46 billones y se incrementó la estimación de ingresos por impuesto de renta en \$3,97 billones.

b. Se incrementaron los recursos de capital en \$9,94 billones, discriminados en mayores ingresos por: disposición de activos por \$2,00 billones, excedentes financieros por \$181,874 millones, recursos del

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

balance por \$6,41 billones y reintegros y recursos no apropiados por \$1,35 billones.

c. Se adicionaron a los fondos especiales en \$3,51 billones, de los cuales \$3,33 billones correspondieron al FOME.

iii. A lo largo del año se adicionaron los ingresos por donaciones en \$81.635 millones, provenientes de gobiernos extranjeros con \$3.538 millones y de organizaciones internacionales con \$78.097 millones.

iv. Durante 2021 se adicionaron \$32.210 millones a los ingresos no tributarios de la Nación por mayores transferencias corrientes esperadas.

v. Cabe resaltar que al cierre de septiembre de 2021 el Gobierno modificó la composición de los recursos de capital, así: incrementó los ingresos estimados por recursos del crédito interno por \$15,61 billones⁹ y por recursos del crédito externo por \$11,94 billones¹⁰, al tiempo que disminuyó la estimación de ingresos correspondientes a recursos del balance en \$5,41 billones y por otros recursos de capital en \$22,15 billones.

vi. Respecto a los ingresos propios de los Establecimientos Públicos, el gobierno aumentó el aforo por mayores ingresos corrientes no tributarios por \$451.589 millones (destacándose mayores ingresos por: ventas de bienes y servicios por \$366.512 millones, transferencias corrientes por \$85.078 millones y peajes por \$52.000 millones) y menores recursos de capital por \$38.172 millones (por menores donaciones).

Según la información del SIIF, en la vigencia 2021 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$320,71 billones¹¹ (27,2% del PIB). Es decir, se recaudó el 93,2% de lo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$301,51 billones (92,7% de la meta anual), mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$19,21 billones (102,5% de la meta anual). Respecto al aforo vigente los ingresos tributarios, alcanzaron el 107,4% de la meta anual y los recursos de capital el 71,4%.

9. Mediante Decreto 1025 del 31 de agosto de 2021 el Ministerio de Hacienda amplió el monto de las emisiones de TES B en este valor llevando el monto aprobado a \$55,33 billones.

10. Este cambio fue consistente con las metas de desembolsos de crédito presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021: \$36,30 billones por desembolsos de crédito externo y \$55,33 billones por desembolsos de crédito interno.

11. Estos resultan de recaudos en efectivo por \$321,41 billones y devoluciones en efectivo por \$696.924,85 millones.

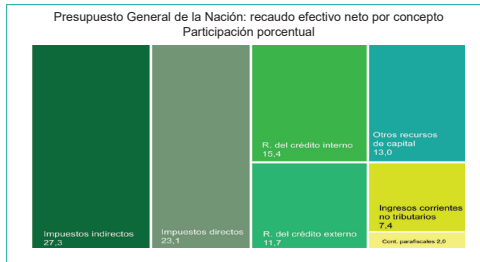
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Los ingresos efectivos netos al cierre de 2021 fueron superiores en \$32,17 billones frente a los ingresos efectivos netos de 2020, lo que representó un incremento nominal del 11,1% y real del 5,5%. Los ingresos de la Nación aumentaron nominalmente en 10,5% y los de los Establecimientos públicos lo hicieron en 22,7%.

De los recursos de la Nación, los ingresos tributarios aportaron el 53,6%, los recursos de capital el 31,8% y los fondos especiales¹² el 13,6%. El resto de los recursos proviene de los ingresos corrientes no tributarios y las contribuciones parafiscales. Respecto a los ingresos propios de los Establecimientos Públicos, el 55,5% correspondió a ingresos corrientes no tributarios, el 21,4% a las contribuciones parafiscales, el 19,9% a los recursos de capital y el 3,2% restante a sus fondos especiales.

Al discriminar la totalidad del PGN por concepto de ingreso, se observó que los impuestos aportaron el 50,4% del recaudo efectivo neto, de los cuales los impuestos indirectos aportaron 27,3% y los impuestos directos 23,1% (Gráfico 2-2). De recursos del crédito se recibió el 27,1% de los ingresos, con el crédito interno aportando 15,4% y el externo 11,7%. Los ingresos se completaron con los otros recursos de capital (13,0%), los ingresos corrientes no tributarios (7,4%) y las contribuciones parafiscales (2,0%).

Gráfico 2-2



Fuente: CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIIF Nación II.

12. Estas cifras deben leerse teniendo en cuenta que presupuestalmente dentro de los fondos especiales se registraron \$15,46 billones correspondientes a recursos del crédito, como se mostrará cuando se presente lo relacionado con este rubro presupuestal.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Ahora bien, los recaudos y devoluciones en papeles, de acuerdo con la información reportada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a la Contraloría General de la República, muestra que en 2021 los recaudos en Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS) ascendieron a \$11,42 billones, frente a un valor recaudado en 2020 por \$15,00 billones, es decir, con una disminución del 23,9%.

Por impuesto, los mayores recaudos se hicieron por concepto de impuesto de renta (\$4,85 billones), IVA (\$2,53 billones) y aduanas (\$3,73 billones) (Cuadro 2-3). En 2021 las devoluciones en TIDIS ascendieron a \$12,06 billones, de las cuales \$7,62 billones se hicieron por el impuesto de renta y \$4,34 billones por el IVA.

Cuadro 2-3

Recaudo y devoluciones en TIDIS 2021						
Billones de pesos						
Concepto	I trim	II Trim	III Trim	IV trim	2021	Participación %
Recaudo en TIDIS						
Renta	0,80	0,99	1,45	1,61	4,85	42,5
IVA	0,59	0,23	1,11	0,60	2,53	22,1
Aduanas	0,47	0,45	1,20	1,61	3,73	32,7
Otros	0,05	0,03	0,10	0,12	0,31	2,7
Total	1,90	1,70	3,87	3,95	11,42	100,0
Devoluciones en TIDIS						
Renta	0,65	1,17	3,39	2,42	7,62	63,2
IVA	0,47	0,83	1,26	1,79	4,34	36,0
Aduanas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,1
Otros	0,01	0,02	0,00	0,05	0,09	0,7
Total	1,13	2,02	4,65	4,26	12,06	100,0

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

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 2021 un límite de \$14,62 billones, el cual no se sobrepasó.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.1.2 Ejecución de los ingresos corrientes

Dentro de la clasificación presupuestal, los ingresos corrientes tienen un carácter continuo y regular frente al carácter eventual de los recursos de capital. En este sentido, constituyen las disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender sus actividades rutinarias¹³. Los recaudos netos en efectivo de los ingresos corrientes de la Nación en 2021 ascendieron a \$162,32 billones (13,8% del PIB), de los cuales \$161,57 billones correspondieron a ingresos tributarios (99,5% del total) y \$750.250,17 millones a ingresos no tributarios (0,4% del total) (Cuadro 2-4). Los ingresos corrientes de la Nación representaron el 50,6% de todos los ingresos del PGN y el 53,4% de los recursos de la Nación.

Cuadro 2-4

Concepto	Billones de pesos		Variación		Participación	
	2020	2021	Absoluta	Porcentual	2020	2021
Ingresos Corrientes de la Nación	131,01	162,32	31,31	23,9	100,0	100,0
Tributarios	130,50	161,57	31,07	23,8	99,6	99,5
Directos	63,27	74,19	10,91	17,2	48,3	45,7
Indirectos	67,22	87,38	20,16	30,0	51,3	53,8
No Tributarios	0,51	0,76	0,24	47,4	0,4	0,5

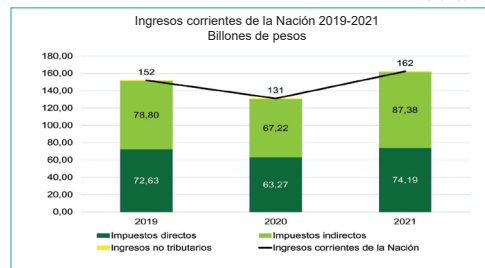
Fuente: cálculos CGR, con cifras del SIIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos corrientes de la Nación 2021 fueron superiores en 23,9% a los de 2020 (incremento real de 17,3%). En términos nominales los recaudos netos por ingresos corrientes de la Nación en 2021 superaron en 6,8% al valor registrado en 2019 (\$151,99 billones), año de referencia prepandemia (Gráfico 2-3). En términos nominales los ingresos corrientes de la Nación en 2021 fueron inferiores en 1,1% a los registrados en 2019.

13. Corte Constitucional, Sentencia C-423/1995.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-3



Fuente: CGR; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIIF Nación II.

2.1.2.1 Ejecución de los ingresos tributarios

El recaudo efectivo neto tributario en 2021 ascendió a \$161,57 billones¹⁴ y representó el 99,5% de los ingresos corrientes de la Nación efectivamente recaudados y el 53,6% de los ingresos totales de la Nación. Respecto a los resultados de 2020, se presentó un incremento de \$31,07 billones (23,8%). Los impuestos directos aumentaron nominalmente en 17,2% al llegar a \$74,19 billones y los impuestos indirectos crecieron en 30,0%, ubicándose en \$87,38 billones (Cuadro 2-5). Esta recuperación del recaudo tributario en 2021 se asoció a la mayor actividad económica del país. Si comparamos con 2019 los ingresos tributarios apenas fueron superiores en 6,7%.

14. La DIAN informó que el recaudo bruto de impuestos administrados por la entidad en 2021 ascendió a \$173,90 billones, lo que representa el 106,0% de la meta fijada para este año (\$164,00 billones). Como se mencionó antes, de este recaudo \$11,47 billones se realizaron en TIDIS.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-5

Concepto	Recaudado en efectivo neto		Variación		Participación	
	2020	2021	Absoluta	Porcentual	2020	2021
	Biliones de pesos					
Ingresos tributarios	130,50	161,57	31,07	23,8	100,0	100,0
Impuestos directos	63,27	74,19	10,91	17,2	48,5	45,9
Impuesto sobre la renta y complementarios	61,47	72,71	11,24	18,3	47,1	45,0
Cuota impuesto de renta y complementarios	15,44	16,35	0,91	5,9	11,8	10,1
Retenciones impuesto sobre la renta y complementarios	46,03	56,36	10,33	22,4	35,3	34,9
Impuesto al patrimonio	0,93	0,99	0,06	6,5	0,7	0,6
Impuesto a la riqueza	0,03	0,05	0,02	90,2	0,0	0,0
Impuesto de normalización tributaria	0,62	0,14	-0,48	(77,6)	0,5	0,1
Impuesto Simple	0,23	0,30	0,08	33,2	0,2	0,2
Impuestos indirectos	67,22	87,38	20,16	30,0	51,5	54,1
Impuesto sobre aduanas y recargos	20,58	29,96	9,38	45,6	15,8	18,5
Impuesto sobre las ventas	36,06	43,78	7,72	21,4	27,6	27,1
IVA interno	29,77	36,20	6,43	21,6	22,8	22,4
Retención IVA interno	6,29	7,58	1,29	20,5	4,8	4,7
Impuesto de timbre nacional	0,04	0,08	0,04	100,0	0,0	0,1
Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior	0,10	0,23	0,14	141,8	0,1	0,1
Impuesto a la explotación de oro, plata y platino	0,06	0,06	0,00	1,4	0,0	0,0
Gravamen a los movimientos financieros	7,48	9,74	2,26	30,2	5,7	6,0
Impuesto al hurto	0,09	0,13	0,04	42,9	0,1	0,1
Impuesto nacional al consumo	1,32	1,32	0,00	0,3	1,0	0,8
Impuesto nacional a la gasolina y al acpm	1,21	1,73	0,53	43,7	0,9	1,1
Impuesto nacional al carbono	0,28	0,33	0,05	17,3	0,2	0,2

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

Los impuestos con mayor participación en 2021 fueron:

- Renta: generó un recaudo de \$72,71 billones, con un incremento de 18,3%, cuyo crecimiento se dio tanto en el componente de cuotas (5,9%)¹⁵ y en retenciones (22,4%). Para entender este incremento debe tenerse en cuenta diversos factores: 1) El efecto base (común a todos los impuestos)

15. De acuerdo con la DIAN, el recaudo bruto por cuotas del impuesto de renta ascendió a \$17,30 billones, de los cuales el 55,5% lo pagaron los grandes contribuyentes, el 26,6% las personas jurídicas y el 17,8% las personas naturales.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

que reconoce que el año base de comparación (2020) es atípico por el efecto de la pandemia que llevó a que el recaudo tributario fuera muy bajo y para este impuesto afectó los recaudos por cuotas; 2) La reducción gradual en las tarifas de este impuesto para las sociedades y de la sobretasa al sistema financiero establecidas en la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019); 3) Los beneficios establecidos en dicha ley; y, 4) La decisión de establecer en cero el porcentaje del anticipo de impuesto para 2021 para grandes contribuyentes y personas jurídicas de los sectores definidos en el Decreto 375 de abril de 2021, entre otros.

- IVA interno: logró ingresos por \$43,78 billones, con un incremento de 21,4%, que mostró la finalización de algunas de las medidas de exclusión y excepción sobre ciertos bienes y servicios adoptadas en 2020 y la reactivación de la actividad económica. En el último trimestre del año se llevaron a cabo las tres jornadas del Día sin IVA, en las cuales, según lo informado por la DIAN, se lograron ventas totales en el comercio por \$31,42 billones¹⁶.

- Aduanas y recargos que incluye IVA externo: recaudó \$29,96 billones, con un aumento de 45,6%, como resultado de las mayores compras del país en el exterior, que se vio reforzado por el efecto de la depreciación de la tasa de cambio.

- Gravamen a los movimientos financieros: registró un recaudo de \$9,74 billones, con un incremento del 30,2%, reflejando la preferencia por efectivo en el país.

- El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM: se incrementó nominalmente en 43,7% debido a la menor implementación de medidas restrictivas a la movilidad en 2021 que permitió la recuperación del sector transporte, a lo que se debe sumar la recuperación de la actividad económica.

A continuación, se presenta la evolución de algunos indicadores asociados a los ingresos tributarios dentro del PGN en las últimas vigencias. En primer lugar, para dar una visión completa de los ingresos tributarios dentro del PGN es necesario incluir tanto a los impuestos que aparecen en los ingresos corrientes de la Nación como los impuestos registrados presupuestalmente en los 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 ello, en 2021 el recaudo efectivo neto por este concepto subió a \$161,72 billones (Cuadro 2-6).

16. Fuente: DIAN, Comunicado de prensa No. 175, 04/12/2021.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-6

Indicadores tributarios 2016-2021							
Concepto	Unidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos tributarios	Biliones de pesos	117,37	127,16	132,33	152,01	131,13	161,72
Directos Ingresos Corrientes de la Nación	Biliones de pesos	44,46	50,49	61,00	72,63	63,27	74,19
Directos Fondos Especiales	Biliones de pesos	14,11	4,85	0,14	0,11	0,40	0,03
Indirectos Ingresos Corrientes de la Nación	Biliones de pesos	58,39	65,47	70,78	78,80	67,22	87,38
Indirectos Fondos Especiales	Biliones de pesos	0,41	0,37	0,42	0,46	0,23	0,13
Indicadores							
Tasa de crecimiento nominal	Porcentaje	0,5	8,4	4,1	14,9	-13,7	23,3
	% del PIB	13,6	13,8	13,4	14,3	13,1	13,7
	% Ingresos Nación	64,3	63,9	64,7	68,8	48,1	53,6
Ingresos tributarios	% de los recursos del crédito	229,9	242,6	257,5	401,2	117,1	185,8
	% Pagos de la vigencia actual	64,0	61,1	65,0	66,0	50,7	54,0
Impuestos directos	Participación Porcentual	49,9	48,2	46,2	47,9	48,6	45,9
Impuestos indirectos	Participación Porcentual	50,1	51,8	53,8	52,1	51,4	54,1

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

Después de la mejora de los indicadores en 2019 con las medidas contenidas en la Ley de Financiamiento, se vio un deterioro en la vigencia 2020. Producto de la recesión económica y de la adopción de algunas medidas de alivio tributario a empresas y personas naturales para afrontar la crisis, se produjo en 2020 una caída nominal del recaudo tributario en 13,7%, lo que ubicó los ingresos tributarios levemente por debajo del registro de 2018. La presión fiscal de los impuestos nacionales llegó en 2021 a 13,7% del PIB, valor semejante al obtenido en el bienio 2016-2017. Como se señaló anteriormente, las múltiples reformas tributarias no llevaron a un aumento sostenido de la carga de los impuestos nacionales.

En 2021 los ingresos tributarios representaron el 53,6% de los ingresos de la Nación y el 50,4% de los ingresos totales del PGN, mientras que en 2020 lo hicieron por el 48,1% y en 2019 por el 68,8%. Si se compara con lo obtenido por los recursos de crédito, en 2019 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudó \$4,01 en tributos, en 2020 esta proporción bajó a \$1,17 y en 2021 se recuperó llegando a \$1,86 manteniendo la dependencia de los recursos del crédito. Respecto a los pagos de la vigencia, mientras que en 2018 y 2019 los ingresos tributarios cubrían casi las dos terceras partes, en 2020 financiaron solo la mitad de los pagos efectuados y en 2021 apenas el 54,0%.

Una de las estrategias utilizadas por la administración central para incrementar el recaudo tributario en los últimos años ha sido el fortalecimiento de la DIAN

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

y la adopción de diversas medidas que permitan luchar contra la evasión tributaria. En 2021 la entidad contó para inversión con una apropiación vigente de \$116.304,60 millones, la cual fue inferior en 8,6% a la apropiación vigente para 2020.

Dentro del proceso de modernización de la DIAN se contrató a finales de 2020 un crédito garantizado por la Nación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 250,00 millones a nueve años que cuenta con cinco años y medio de gracia. Hasta diciembre de 2021 sólo se había desembolsado un millón de dólares del monto contratado.

Entre las acciones adelantadas por la DIAN en 2021 caben destacar:

- Factura electrónica: dentro del objetivo de masificar este tipo de facturación, al cierre de 2021 se había habilitado a 722 mil facturadores, con un incremento de 222 mil facturadores respecto a 2020. A 31 de diciembre de 2021 se habían emitido cerca de 2.276 millones de facturas electrónicas¹⁷.

- Régimen Simple de Tributación (RST): al cierre de 2021 se habían inscrito 44.166 contribuyentes, de los cuales el 58% correspondió a nuevos inscritos en el Registro Único Tributario (RUT). Por el RST se recaudaron \$599.481 millones en 2021.

- Declaración sugerida de renta personas naturales: del total de 4.102.239 declaraciones sugeridas, fueron aceptadas por los contribuyentes 1.690.114 declaraciones, de las cuales 576.416 correspondieron a nuevos declarantes, realizando pagos por \$111.318 millones.

- Las acciones de gestión en 2021 llegaron a \$10,39 billones frente a \$9,03 billones en 2020 y \$8,06 billones en 2019. Estas se discriminaron en: \$8,12 billones de fiscalización tributaria, \$1,40 billones de fiscalización internacional, \$767.454 millones de fiscalización aduanera y \$102.026 millones de fiscalización cambiaria. De estas acciones se logró una gestión aceptada por \$5,64 billones con un cumplimiento del 121,7% frente a la meta anual de la entidad¹⁸.

17. Fuente: Comunicación DIAN 100202153-0079 del 16 de febrero de 2022, dirigida a la Contraloría General de la República. Esta es la fuente de la información sobre Régimen Simple de Tributación y Declaración Sugerida de Renta.

18. Fuente: DIAN Informe de recaudo, lucha contra la evasión y el contrabando 2021.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

En su estrategia de lucha contra el contrabando, la DIAN en 2021 realizó 45.630 aprehensiones (frente a 37.141 llevadas a cabo en 2020), con un avaluó de \$442.903,41 millones (frente a \$318.529,26 millones en 2020).

2.1.2.2 Ejecución de los ingresos no tributarios

En 2021 el recaudo efectivo neto por los ingresos corrientes no tributarios llegó a \$756.250,17 millones, que representaron el 0,5% de los ingresos corrientes de la Nación y el 0,3% de los recursos Nación. Frente al año anterior, los ingresos no tributarios presentaron un crecimiento nominal de 47,6% y respecto a 2019 del 36,3%. Respecto al aforo definitivo solo se logró recaudar el 53,7% de lo estimado. Por grupos de conceptos de ingresos, las transferencias corrientes aportaron el 51,8% de los ingresos corrientes no tributarios, las tasas y derechos administrativos el 23,5% y las multas, sanciones e intereses de mora el 16,3%.

Por conceptos se destacaron los ingresos por indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida (\$219.963,37 millones), participación en tarifas de derechos de tránsito (\$170.999,84 millones), transferencias corrientes de otras entidades del gobierno general (\$119.651,09 millones) y multas y sanciones (\$110.357,23 millones). De estas últimas, \$49.974,31 millones correspondieron a sanciones administrativas, \$37.751,32 millones a sanciones fiscales y \$13.485,75 millones a sanciones de las superintendencias.

2.1.3 Ejecución de los recursos de capital de la Nación

El aforo inicial para 2021 revelaba que el Gobierno Nacional preveía entradas por recursos de capital por \$124,13 billones (Cuadro 2-7). Después de las modificaciones realizadas (\$10,03 billones), el aforo definitivo alcanzó \$134,16 billones. Las principales modificaciones consistieron en: i) el aumento en \$15,61 billones en los recursos de crédito interno; ii) un incremento de \$11,94 billones en los recursos de crédito externo, iii) mayores ingresos por venta de activos por dos billones de pesos, iv) un incremento en los reintegros y recursos no apropiados por \$1,35 billones, v) aumento de los recursos del balance por un billón de pesos; y vi) la reducción de los otros recursos de capital en \$22,15 billones.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-7

Ejecución recursos de capital 2021
Billones de pesos

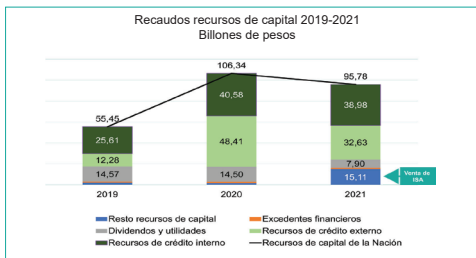
Concepto	2020 Recaudo neto	2021				Diferencia
		Aforo inicial	Modificaciones	Aforo vigente	Recaudo efectivo neto	
Recursos de capital de la Nación	106,34	124,13	10,03	134,16	95,78	-38,38
Disposición de activos	0,05	12,00	2,00	14,00	13,63	-0,37
Excedentes financieros	1,07	7,78	0,18	7,96	1,16	-6,81
Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital	14,50	0,64	0,00	0,64	7,90	7,26
Rendimientos financieros	0,35	0,42	0,00	0,42	0,27	-0,16
Recursos de crédito externo	48,41	24,36	11,94	36,30	32,63	-3,68
Recursos de crédito interno	40,58	39,72	15,61	55,33	38,98	-16,35
Transferencias de capital	0,14	0,10	0,08	0,18	0,11	-0,07
Recuperación de cartera – préstamos	0,28	0,19	0,00	0,19	0,26	0,07
Recursos del balance	0,00	12,32	1,00	13,32	0,00	-13,32
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,95	0,09	1,35	1,44	0,85	-0,60
Otros recursos de capital	0,00	26,51	-22,15	4,37	0,00	-4,37

Fuente: CGR, DCEF con SIIF.

El recaudo efectivo neto por recursos de capital de la Nación llegó a \$95,78 billones, con un porcentaje de ejecución del 71,4% respecto al aforo definitivo. Al comparar con el recaudo de 2020 se presentó una caída nominal del 9,9%. A diferencia de lo sucedido con los ingresos corrientes, los recaudos por recursos de capital aumentaron en los años 2020 y 2021 respecto a los registros prepandemia (año 2019), debido al incremento de los recursos de crédito (mayor endeudamiento) tanto interno como externo y en el caso de 2021 por los mayores ingresos por disposición de activos (Gráfico 2-4), que se requirieron para financiar el mayor déficit fiscal esperado. Además, debe tenerse en cuenta que dentro de los fondos especiales en 2020 y 2021 se registraron los recursos del crédito destinados a financiar al FOME.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-4



Fuente: CGR, con datos del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación, se discriminan los ingresos recibidos por recursos de capital separados por los ingresos a la propiedad, los recursos del crédito y el resto de estos ingresos.

2.1.3.1 Ejecución de las rentas de la propiedad, venta de ISA S.A.

Dentro de las denominadas rentas de la propiedad (término tomado de la clasificación económica de los ingresos) en la vigencia 2021 se destacó:

- Los ingresos por disposición de activos llegaron a \$13,63 billones, de los cuales el 99,9% correspondió a la venta de las acciones de ISA E.S.P.¹⁹, en operación cuyos detalles se presentarán más adelante.
- Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron una caída del 45,5% y se situaron en \$7,90 billones. Este menor ingreso se explicó básicamente por dos hechos: primero, por las menores utilidades recibidas del Banco de la República por \$6,63 billones frente a \$7,00 billones recibidas en 2020.

19. ISA es una compañía de servicios públicos mixta, descentralizada por servicios que hace parte de la rama ejecutiva del poder público y con régimen jurídico especial de derecho privado. ISA actúa como casa matriz de un grupo empresarial multi latino que participa en los negocios de energía eléctrica, vías y telecomunicaciones y TIC con presencia en Colombia, Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Argentina y Centroamérica.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Aunque la utilidad del Banco de la República de 2020 (\$7,84 billones) fue superior a la de 2019 (\$7,15 billones), solo se autorizó transferir \$6,63 billones al Gobierno Nacional. Segundo, las menores utilidades de Ecopetrol que en 2021 entregó dividendos por \$619.000 millones frente a \$6,55 billones entregados en 2020.

- Los ingresos por excedentes financieros ascendieron a \$1,16 billones, con un incremento nominal del 8,1%. Se destacan los excedentes recibidos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) por \$814.005 millones, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) por \$303.000 millones e INDUMIL por \$40.000 millones.
- Los rendimientos financieros llegaron en 2021 a \$265.909,90 millones, con una caída nominal del 24,0% respecto a 2020. Aunque se presentó un incremento de los intereses recibidos sobre depósitos en \$117.866 millones, se registró una caída en los intereses sobre préstamos de \$77.355 millones y en los rendimientos de recursos de terceros de \$123.805 millones.

Una de las operaciones más importantes de la vigencia 2021 fue la venta de la participación accionaria de la Nación en Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA en adelante). En el aforo del PGN 2021 el gobierno nacional incluyó dentro de los recursos de capital ingresos estimados por disposición de activos por \$12,00 billones. En el PGN para la vigencia 2020 se habían incluido dentro de este concepto de ingreso un aforo inicial por \$8,50 billones, pero en esa vigencia no pudieron realizarse las operaciones de venta esperadas debido a las condiciones especiales asociadas a la pandemia vividas en ese año. En 2021 el Ministerio de Hacienda decidió en febrero la venta de sus acciones en ISA a Ecopetrol S.A., venta que se concretó en agosto.

Al cierre de junio de 2021 los principales resultados financieros de la entidad y su composición accionaria²⁰ se muestran en los Cuadros 2-8 y 2-9, respectivamente.

20. ISA está constituida como sociedad anónima por acciones. Todas las acciones constitutivas del capital social gozan de los mismos derechos, son ordinarias, nominativas y desmaterializadas, no existiendo restricciones estatutarias a su transferibilidad.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-8

ISA situación financiera a junio de 2021 Biliones de pesos		
Concepto	ISA Individual	ISA Consolidado
Activo corriente	1,82	10,44
Activo no corriente	20,19	52,18
Total activo	22,01	62,62
Pasivo corriente	1,95	6,44
Pasivo no corriente	6,12	34,29
Total pasivo	8,06	40,73
Total patrimonio	13,94	21,89
Utilidad operacional	0,70	1,78
Utilidad neta	0,59	0,59

Fuente: ISA S.A. E.S.P. – Resultados financieros 2T21 (cifras sin auditar).

Cuadro 2-9

ISA composición accionaria a junio de 2021		
Accionista	Número de acciones	Participación (%)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	569.472.561	51,4
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	97.724.413	8,8
Inversionistas privados	440.480.920	39,8
Total	1.107.677.894	100,0

Fuente: ISA S.A. E.S.P.

En años recientes la empresa registró una sólida situación financiera que le permitió generar utilidades, que para los accionistas se convertía en ingresos por dividendos. Los montos decretados para pago de dividendos se muestran en el Gráfico 2-5.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-5



Fuente: ISA S.A. E.S.P. Estados financieros varios años.

Como se anotó, con el fin de financiar el PGN 2021 la Nación a través del Ministerio de Hacienda decidió vender su participación accionaria en ISA, para lo cual se suscribió un acuerdo de exclusividad con Ecopetrol que permitió que las partes mantuvieran conversaciones preliminares no vinculantes sobre los términos y condiciones de la posible operación. Se definió que el periodo de exclusividad finalizaría el 30 de junio de 2021 y se extendió hasta el 31 de agosto.

Ecopetrol pagó por las acciones de ISA \$14,23 billones. La operación se realizó en dólares por un valor de USD 3.672,99 millones, de los cuales la Nación recibió un neto de USD 3.515,39 millones una vez realizada "la retención contemplada en el Artículo 5.11 – Acuerdo relacionados con la Retención Tributaria" del contrato de enajenación, equivalente a un valor aproximado a la fecha de US\$ 157,59 millones, correspondientes a la ganancia de capital correspondiente a la venta indirecta de las empresas chilenas, este valor fue reportado de acuerdo a lo acordado a la fecha del cierre de la transacción para ser pagado a la autoridad tributaria chilena²¹. Presupuestalmente los ingresos se registraron en agosto como una disposición de activos financieros por venta de acciones por \$13,63 billones (Cuadro 2-10).

21. Comunicación 2-2022-016855 del Ministerio de Hacienda a la Contraloría General de la República del 25 de abril de 2022.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-10

Condiciones de la venta de ISA S.A. E.S.P.	
Número de acciones vendidas	569.472.561
Participación accionaria	51,4%
Precio por acción	\$ 25.000
Valor de la operación (pesos)	\$ 14.236.814.025.000
Valor Transacción Bruto	USD 3.672.992.824
Retención Impuesto Chile	USD 157.599.176
Valor a recibir Nación (dólares)	USD 3.515.393.648
Valor a recibir Nación (pesos)	\$ 13.625.947.010.171

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1.3.2 Ejecución de los recursos del crédito

En 2020 los recursos del crédito ganaron participación como fuente de ingreso para financiar los mayores gastos que conllevó la atención de la situación creada por la pandemia y compensar la caída en los ingresos tributarios. En 2021 la recuperación del recaudo tributario y la obtención de ingresos por la venta de ISA permitió que no se recurriera en la misma medida al endeudamiento como fuente de financiación. Los recursos del crédito ascendieron en 2021 a \$71,61 billones²², lo que representa una caída del 19,5% frente a 2020 (Cuadro 2-11). Los recursos de crédito externo aportaron el 45,6% del recaudo (frente al 54,4% de 2020) y los de crédito interno el 54,4%.

22. No incluye los créditos registrados dentro de los fondos especiales.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-11

Concepto	Recaudo efectivo neto		Variación	
	2020	2021	Absoluta	Porcentual
Recursos de crédito externo	48,41	32,63	-15,79	-32,6%
Bonos	13,47	19,93	6,46	48,0%
Entidades de fomento	2,92	1,78	-1,13	-38,9%
Organismos multilaterales	32,00	10,90	-21,10	-65,9%
BID	4,69	1,22	-3,47	-74,0%
BIRF	5,48	7,73	2,25	41,0%
CAF	2,99	1,95	-1,04	-34,8%
FMI	18,84	0,00	-18,84	100,0%
Otras instituciones financieras	0,03	0,02	-0,01	-37,3%
Recursos de crédito interno	40,58	38,98	-1,60	-3,9%
Colocación y títulos TES	40,54	38,93	-1,61	-4,0%
Bonos y otros títulos emitidos	0,04	0,05	0,02	41,0%
Total recursos del crédito	88,99	71,61	-17,38	-19,5%

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

Respecto a los recursos del crédito en 2021 se destacó:

- Los recursos del crédito externo llegaron a \$32,63 billones con una caída nominal del 32,6%. Por colocación de bonos se recibieron recursos por \$19,93 billones con las siguientes especificidades:
 - En enero se realizó una colocación de bonos en los mercados de capitales internacionales por USD 2.840 millones, pero parte de esos recursos sirvió para la recompra de bonos que vencían en 2021, 2024 y 2027 por USD 1.324 millones, por ello presupuestalmente solo aparecieron USD 1.516 millones (\$5,27 billones).
 - En abril se colocaron bonos con vencimiento en 2032 por USD 2.000 millones y 2042 por USD 1.000 millones (\$10,77 billones en total).
 - En octubre se reabrió el bono global con vencimiento en 2049 por USD 1.000 millones (\$3,98 billones) de los cuales el Ministerio de Hacienda informó que el 60% está destinado a financiar la vigencia 2021 y el resto sirve como prefinanciamiento de la vigencia 2022. Esta emisión fue la primera desde la pérdida del grado de inversión por parte de *Fitch Ratings* y *Standard and Poor's*.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

De las agencias multilaterales se recibieron \$10,90 billones de los cuales del BIRF se obtuvieron \$7,73 billones, de la CAF \$1,95 billones y del BID \$1,22 billones. Finalmente, de otros prestamistas externos se obtuvieron recursos por \$1,80 billones.

- Por recursos del crédito interno se obtuvieron ingresos por \$38,98 billones, con una caída nominal de 3,9% frente a 2020. Por emisiones de TES B se recibieron \$38,93 billones²³. Cabe anotar que en septiembre y octubre se colocaron TES B verdes destinados a financiar gastos ambientales por \$1,49 billones.
- El resto de los recursos de capital los completan las transferencias de capital (\$110.010,00 millones), la recuperación de cartera (\$256.445,00 millones) y los reintegros y otros recursos no apropiados (\$846.074,44 millones).

2.1.4 Ejecución de otros ingresos de la Nación

El rubro otros ingresos comprende las rentas parafiscales y los fondos especiales. Para la vigencia 2021 se aforaron \$2,42 billones por contribuciones parafiscales y durante la vigencia no se realizaron modificaciones. De estos, se recaudaron \$2,29 billones (nivel de ejecución del 94,7%) que representó un incremento de 5,0% respecto a lo obtenido en 2020. Dentro de las rentas parafiscales se destacó el incremento nominal anual del 5,1% en los ingresos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) que alcanzaron \$2,28 billones.

Los fondos especiales corresponden a ingresos de los fondos sin personería jurídica creados por el Legislativo, así como los creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio específico. Inicialmente, los fondos especiales (48 en total) se aforaron en \$14,88 billones, pero se incrementaron en \$22,00 billones por la asignación de recursos adicionales al FOME, llevando a un aforo definitivo de \$36,88 billones, de los cuales se recaudaron \$41,12 billones (nivel de ejecución del 111,5%). Por concepto de ingreso \$155.984,26 millones correspondieron a ingresos tributarios, \$11,93 billones a ingresos corrientes no tributarios y \$29,03 billones a recursos de capital (Cuadro 2-12).

23. El total de colocaciones de TES B de largo plazo llegó a \$49,48 billones, la diferencia se registra presupuestalmente dentro de los fondos especiales por ser recursos destinados al FOME. El cupo de emisión de TES B de largo plazo era de \$55,33 billones.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-12

Ejecución ingresos fondos especiales vigencia 2021
Billones de pesos

Concepto	Recaudo efectivo neto	Participación %
Ingresos corrientes	12,09	29,4
Ingresos tributarios	0,16	0,4
Impuestos directos	0,03	0,1
Impuestos indirectos	0,13	0,3
Ingresos no tributarios	11,93	29,0
Contribuciones	8,03	19,5
Derechos económicos por uso de recursos naturales	0,02	0,1
Multas, sanciones e intereses de mora	0,07	0,2
Tasas y derechos administrativos	0,19	0,5
Transferencias corrientes	3,13	7,6
Venta de bienes y servicios	0,49	1,2
Recursos de capital	29,03	70,6
Disponición de activos	0,00	0,0
Rendimientos financieros	0,24	0,6
Recursos de crédito externo	4,89	11,9
recursos de crédito interno	10,55	25,7
Recuperación de cartera - Prestamos	0,00	0,0
Transferencias de capital	0,00	0,0
Recursos del balance	13,20	32,1
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,13	0,3
Recaudo efectivo neto total	41,12	100,0

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

De los ingresos corrientes no tributarios, correspondieron a contribuciones \$8,03 billones y a transferencias corrientes \$3,13 billones. Mientras que, de los recursos de capital, correspondieron a recursos del balance \$13,20 billones, a recursos del crédito interno \$10,55 billones y a recursos del crédito externo \$4,89 billones.

Por fondo se destacaron los ingresos efectivos del FOME (\$28,81 billones), del Fondo de Solidaridad Pensional (\$2,43 billones), del Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (\$2,12 billones), del Fondo Financiación Sector Justicia (\$1,40 billones), del Fondo Salud Policía Nacional (\$1,06 billones) y del Fondo Salud Fuerzas Militares (\$1,03 billones) (Cuadro 2-13).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-13

Nivel de ejecución por fondo especial, vigencia 2021
Billones de pesos

Fondo Especial	Aforo Vigente	Recaudo efectivo neto	Nivel de ejecución %
Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	24,98	28,81	115,3
Fondo de Solidaridad Pensional	1,57	2,43	154,4
Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (Antes Fosyga)	2,31	2,12	91,6
Financiación sector Justicia	0,76	1,40	185,3
Fondo de Salud Policía Nacional	1,29	1,06	82,3
Fondo Salud Fuerzas Militares	1,05	1,03	97,8
Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Telesociadas	0,89	0,84	94,5
Fondos Internos Ministerio Defensa	0,49	0,42	87,4
Fondo para Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	0,11	0,36	329,5
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	0,31	0,36	115,7
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	0,38	0,36	93,2
Fondos Internos Policía Nacional	0,25	0,25	98,4
Contribución Entidades Vigiladas Contraloría General Nación	0,94	0,21	21,8
Fondo Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER)	0,14	0,16	115,1
Fondo Especial de Energía Social (FOES Art.116 de la Ley 812 de 2003)	0,19	0,15	77,8
Otros fondos (33)	1,22	1,17	95,8
Total	36,88	41,12	111,5

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

Los recaudos del FOME²⁴ constituyeron el 70,1% de los ingresos de los fondos especiales. Inicialmente el FOME se aforó por \$3,16 billones, mientras que con las modificaciones detalladas en la sección 2.1.1 del presente informe, se incrementó el aforo en \$21,82 billones y lo llevó a \$24,98 billones. Al cierre de 2021 se recaudaron \$28,81 billones (Cuadro 2-14) para una ejecución del 115,3%.

24. Este fondo fue creado mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020 como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en su Artículo 2° se estableció 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".

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-14

FOME: recaudo efectivo neto vigencia 2021
Billones de pesos

Concepto	Recaudo efectivo neto	Participación %
Ingresos corrientes	0,00	0,0
Ingresos tributarios	0,00	0,0
Impuesto solidario por el COVID - 19	0,00	0,0
Recursos de capital	28,81	100,0
Rendimientos financieros	0,12	0,4
Recursos de crédito externo	4,89	17,0
Organismos multilaterales	4,89	17,0
BID	3,98	13,8
BIRF	0,91	3,2
Recursos de crédito interno	10,55	36,6
Colocación y títulos TES B a largo plazo	10,55	36,6
Recursos del balance	13,20	45,8
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,05	0,2
Ingresos totales	28,81	100,0

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

Las principales fuentes de recursos del FOME fueron:

- Recursos del balance por \$13,20 billones. De acuerdo con el Acta de Tesorería 2021-009 estos resultaron de la diferencia positiva entre ingresos de la vigencia 2020 por \$31,85 billones y gastos por \$18,65 billones.
- Recursos del crédito interno por \$10,55 billones correspondientes a emisiones de TES B.
- Recursos del crédito externo por \$4,89 billones, correspondientes a créditos con multilaterales.

Según el Acta de Tesorería 2021-14 del 22 de noviembre de 2021 el Ministerio de Hacienda determinó que el FOME requería recursos adicionales para:

- Constitución del portafolio del Fondo Nacional de Garantías, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 2159 de 2021:

"ARTÍCULO 88°. RECURSOS PARA EL PAGO DEL SUBSIDIO A LA COMISIÓN DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS S.A. Los recursos dispuestos por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia - COVID 19, para el pago del subsidio a la Comisión del Fondo Nacional de Garantías S.A., serán

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

ejecutados por medio de resolución expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a una cuenta especial administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Estos recursos serán girados al Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG en la medida en que este último los solicite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Hasta la fecha de traslado de los recursos al Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG, los rendimientos generados por este fondo pertenecen a la Nación. El presente artículo entrará en vigencia a partir de la expedición de la presente ley."

- 2. La adición incluida en la Ley de Inversión Social al FOME.
- 3. Apropiación FOME – Reactivación por la Ley 2063 de 2020. Para ello se solicitó la asignación de recursos del crédito adicionales por \$6,55 billones, por lo cual aparecen en la ejecución mayores recursos del crédito tanto interno como externo.

2.1.5 Ejecución de los ingresos de los Establecimientos Públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos para la vigencia 2021 se aforaron en \$18,32 billones, a lo largo del año se hicieron modificaciones por \$413.417,85 millones llevando a un aforo definitivo de \$18,74 billones (Cuadro 2-15).

El recaudo efectivo ascendió a \$19,21 billones. Este fue superior en \$3,55 billones al recaudo de la vigencia 2020 y en \$2,57 billones al de 2019. Por ingresos corrientes se recibieron \$10,67 billones, destacándose los recaudos por tasas y derechos administrativos (\$3,92 billones)²⁵, contribuciones (\$2,84 billones)²⁶ y venta de bienes y servicios (\$2,44 billones). Por recursos de capital se recaudaron \$3,81 billones, de los cuales \$3,08 billones correspondieron a excedentes financieros, \$240.600,70 millones a recuperación de cartera, \$215.919,01 millones a reintegros y otros recursos no apropiados y \$108.685,13 millones a rendimientos financieros.

25. Entre las tasas y derechos administrativos destacan los ingresos recibidos por: peajes (\$910.999,71 millones), Contraprestación para la provisión de redes y servicios (\$667.502,94 millones) recibida por el Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), y por Permiso para el uso del espectro radioeléctrico (\$534.548,32 millones).

26. Entre las contribuciones destacan los ingresos recibidos por Derecho económico por precios altos (\$749.844,16 millones), Derecho económico por participación en la producción (\$689.602,05 millones), ambas recibidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y por contribuciones asignaciones de retiro militares y Policía (\$410.520,65 millones).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-15

Ejecución ingresos propios de los Establecimientos Públicos, 2021
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial (1)	Aforo vigente (2)	Recaudo efectivo neto (3)	Diferencia (3)-(2)
Ingresos corrientes	10,47	10,92	10,67	-0,25
No tributarios	10,47	10,92	10,67	-0,25
Contribuciones	2,17	2,17	2,84	0,66
Tasas y derechos administrativos	4,24	4,24	3,92	-0,32
Multas, sanciones e intereses de mora	0,21	0,21	0,30	0,09
Derechos económicos por uso de recursos naturales	0,24	0,24	0,31	0,07
Venta de bienes y servicios	2,88	3,24	2,44	-0,80
Transferencias corrientes	0,73	0,82	0,86	0,05
Recursos de capital	3,26	3,22	3,81	0,59
Disposición de activos	0,00	0,00	0,01	0,01
Excedentes financieros	2,72	2,72	3,08	0,36
Dividendos y utilidades	0,00	0,00	0,00	0,00
Rendimientos financieros	0,12	0,12	0,11	-0,01
Transferencias de capital	0,18	0,14	0,10	-0,04
Recuperación de cartera	0,11	0,11	0,24	0,13
Recursos del balance	0,02	0,02	0,03	0,01
Recursos de terceros	0,09	0,09	0,03	-0,06
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,02	0,02	0,22	0,20
Fondos especiales	0,65	0,65	0,62	-0,03
Contribuciones parafiscales	3,95	3,95	4,11	0,16
Total Establecimiento Públicos	18,32	18,74	19,21	0,47

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

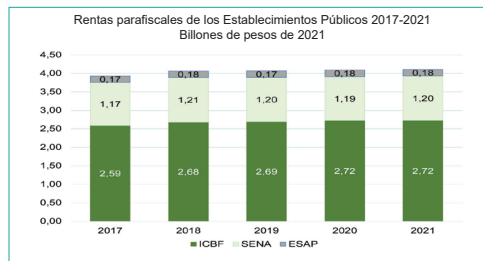
Los fondos especiales de los establecimientos públicos obtuvieron ingresos por \$620.178,50 millones, donde los fondos con mayores ingresos fueron el Fondo Emprender (\$156.804,12 millones), el Fondo Nacional de Seguridad Vial (\$143.757,77 millones) y el Fondo Industria de la Construcción (FIC) (\$104.913,91 millones).

Los recaudos por contribuciones parafiscales llegaron a \$4,11 billones, superiores en 6,8% al recaudo de 2020. Tres entidades recibieron recursos parafiscales: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). En términos reales (pesos constantes de 2021), las rentas parafiscales pasaron de \$3,93 billones en 2017 a \$4,11 billones en 2021, con un incremento de \$180.414,56 millones. Se destacaron las rentas parafiscales

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

del ICBF, que en este periodo se aumentaron en \$138.866,74 millones. La tasa real promedio de crecimiento de las contribuciones parafiscales fue de 1,1% (Gráfico 2-6).

Gráfico 2-6



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

Entre los 73 establecimientos públicos, seis de ellos concentraron el 63,7% de los ingresos totales: ICBF con \$3,00 billones, Agencia Nacional de Hidrocarburos (AHN) con \$2,54 billones, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) con \$2,13 billones, SENA con \$1,76 billones, U.A.E. de la Aeronáutica Civil con \$1,62 billones y el Instituto Nacional de Vías (Invias) con \$1,19 billones (Cuadro 2-16).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-16

Ingresos de los Establecimientos Públicos 2021
Billones de pesos

Establecimiento Público	Aforo vigente	Recaudo en efectivo neto	Porcentaje de ejecución (%)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2,93	3,00	102,5
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	1,19	2,54	213,4
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2,16	2,13	98,5
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,71	1,76	103,2
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1,44	1,62	112,0
Instituto Nacional de Vías (Invias)	1,57	1,19	76,0
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	0,76	0,78	101,5
Superintendencia de Notariado y Registro	0,44	0,50	113,3
Fonpolicía - gestión general	0,43	0,46	105,2
Hospital Militar	0,44	0,39	89,1
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,33	0,33	100,1
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,73	0,29	40,0
Superintendencia de Industria y Comercio	0,25	0,29	114,9
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	0,27	0,28	105,3
Fondo de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,31	0,27	86,4
Superintendencia Nacional de Salud	0,18	0,26	144,1
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	0,20	0,24	117,4
Superintendencia Financiera de Colombia	0,28	0,23	82,9
Fondo Nacional Ambiental - Gestión General	0,19	0,23	119,4
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	0,21	0,18	89,0
Resto Establecimientos Públicos	2,72	2,25	82,7
Total	18,74	19,21	102,5

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

2.2 Ejecución de gastos

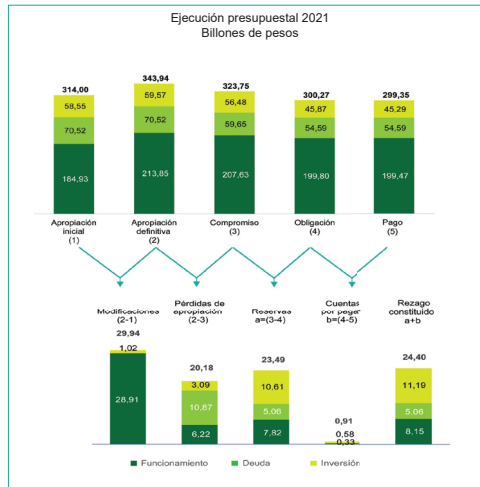
Entre las acciones gubernamentales iniciales para atender los retos de la pandemia en términos de salud pública, atención a la población vulnerable y minimizar el impacto de esta sobre la producción y el empleo, estuvo la de suspender, de forma transitoria, la regla fiscal para las vigencias 2020 y 2021, previo concepto favorable y unánime del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), con base en las autorizaciones previstas en los artículos 11 y 14 d) de la Ley 1473 de 2011.

Esto condujo a adoptar un presupuesto de emergencia desde abril de 2020 para afrontar los posibles impactos derivados de la crisis ocasionada por la COVID-19. Después de la primera declaración de Emergencia Social,

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Económica y Ecológica, el 17 de abril del 2020, dado el comportamiento incierto del coronavirus, el Gobierno revisó al alza el presupuesto de emergencia. De tal forma, en la vigencia 2020 de un presupuesto inicial de \$271,71 millones al cierre ascendieron a \$309,22 millones; mientras que, en 2021, de un presupuesto aprobado por \$314,00 millones, al cierre se registró un presupuesto definitivo de \$343,94 millones (Gráfico 2-7).

Gráfico 2-7



Fuente: cálculos CGR con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La ejecución medida por el momento de obligación llegó a 87,3%; 93,4% en funcionamiento, 77,0% en inversión y 77,4% en servicio de la deuda. Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$20,18 millones. Así mismo, en la

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

vigencia se constituyó un rezago presupuestal por \$24,4 millones, compuesto por \$23,49 millones de las reservas presupuestales y \$0,91 millones de las cuentas por pagar (Gráfico 2-7).

Respecto al monto asignado por Ley de Presupuesto, luego de adiciones por \$76,27 millones y deducciones por \$46,29 millones, en total se incrementó en el 10%, en mayor proporción para funcionamiento con 16%, mientras para inversión el 2%. La distribución final designó el 67% para funcionamiento, 15% para inversión y 18% para servicio de la deuda.

Las principales modificaciones en el gasto del PGN de 2021, por \$29,43 millones, dependieron de los ajustes en los ingresos, especialmente con el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 por \$18,49 millones (Decreto 085 2021) y los artículos 62 y 63 de la Ley de Inversión Social (2155 de 2021) por \$10,94 millones (Decreto 1199 2021). Es importante señalar que, en el seguimiento de los recursos destinados para atender la emergencia a través recurso 54 (identificador del ingreso establecido por el SIIF, Ministerio), el monto ascendió a \$21,8 millones, generándose una diferencia de \$7,63 millones, entre datos de la norma y el SIIF. De estos recursos destinados para atender la emergencia se destacó el incremento de \$13,2 millones para el FOME con ejecución del 89,5% y \$6,9 millones para aseguramiento en salud con ejecución del 99,9% (Cuadro 2-17).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-17 Ejecución del PGN 2021. Billones de pesos

Concepto	Pago				Reservas (B)(2), (3) (7) - (13) (6)	Cuentas por pagar (B)(4), (5) (7) - (13) (6)	Rezagos (B)(4), (5) (7) - (13) (6)	Ejecución (B)(4), (5) (7) - (13) (6)
	1	2	3	4				
Funcionamiento	213,88	207,66	198,93	198,60	198,60	198,60	198,60	92,5
Gastos de personal	135,15	134,15	131,83	131,77	131,77	131,77	131,77	96,2
Adquisición de bienes y servicios	10,83	10,53	9,62	9,53	9,53	9,53	9,53	88,0
Transferencias	68,24	68,84	68,21	68,28	68,21	68,21	68,21	93,4
SGP	47,68	47,68	46,26	46,26	46,26	46,26	46,26	97,1
FOME	13,17	12,07	11,79	11,79	11,79	11,79	11,79	89,5
Pagos pensionales en FOMAG	34,54	34,20	33,15	33,15	33,15	33,15	33,15	90,0
Aseguramiento en salud	20,41	20,37	20,37	20,37	20,37	20,37	20,37	99,9
Educación Superior en pensiones	3,92	3,92	3,92	3,92	3,92	3,92	3,92	100,0
FOMAG	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	100,0
Resto de transferencias	27,47	26,46	20,95	20,83	20,83	20,83	20,83	76,3
Gastos de comercialización y producción	1,81	1,47	1,37	1,31	1,31	1,31	1,31	75,8
Adquisición de activos financieros	0,68	0,47	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	84,8
Disminución de pasivos	0,47	0,45	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	91,1
Gastos por rimbors, multas, sanciones e intereses de mora	1,51	1,44	1,39	1,39	1,39	1,39	1,39	91,7
Servicio de la deuda	70,82	69,65	64,09	63,87	63,87	63,87	63,87	77,4
Servicio de la deuda pública externa	26,21	26,31	26,31	26,31	26,31	26,31	26,31	100,0
Principal	14,29	10,85	10,85	10,85	10,85	10,85	10,85	75,9
Intereses	10,76	9,33	9,33	9,33	9,33	9,33	9,33	86,9
Comisiones y otros gastos	0,16	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	78,7
Servicio de la deuda pública interna	46,31	39,34	34,29	34,29	34,29	34,29	34,29	73,7
Principal	20,05	15,36	10,38	10,38	10,38	10,38	10,38	51,9
Intereses	4,18	3,16	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	52,0
Comisiones y otros gastos	0,88	0,82	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	80,3
Fondo de contingencia	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	100,0
Inversión	69,87	66,48	64,87	64,29	64,29	64,29	64,29	77,9
Total	343,94	323,75	300,27	299,25	299,25	299,25	299,25	87,3

Fuente: Cálculos CGR, con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

A continuación, se detallan los rubros de mayor participación en el PGN, en el gasto de funcionamiento: El Sistema General de Participaciones (SGP), el costo de la nómina estatal, el gasto en pensiones y el gasto en aseguramiento en salud.

2.2.1 Gasto de funcionamiento

La ejecución del presupuesto de funcionamiento correspondió entre otros, a los gastos de carácter recurrente como el pago de la nómina (\$35,24 millones) de las entidades del ámbito central, las mesadas pensionales de los pensionados por el Régimen de Prima Media (RPM) y los regímenes especiales (\$42,6 millones), los aportes a las universidades públicas e instituciones técnicas (\$3,95 millones) y las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) (\$47,7 millones). Como en 2020, el gasto destinado con ocasión de la emergencia por la COVID-19 (con marcador recurso 54) por \$ 22,3 millones, incluye, entre otros, al FOME.

2.2.1.1 Sistema General de Participaciones (SGP)

El SGP de los departamentos, distritos y municipios fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 como mecanismo de distribución de recursos en el ámbito territorial según la Constitución de 1991 (artículos 356 y 357), norma reformada en el Acto Legislativo 04 de 2007 y reglamentada mediante las leyes 715 de 2001²⁷ y 1176 de 2007.

Las apropiaciones para el SGP de 2021 pasaron de \$43,8 millones en 2020 a \$47,7 millones en 2021, equivalentes a un incremento de 8,7% (Cuadro 2-18). Para su cálculo se tuvo en cuenta un incremento igual al promedio de variación porcentual anual de los ingresos corrientes de la Nación en el periodo 2017 a 2020 de 6,31% y el ajuste positivo de 0,6% por diferencia en el recaudo del 2019 respecto del valor aforado en el presupuesto.

El SGP se ejecutó en un 97,08%, aclarando que este valor correspondió a la transferencia que realizan los ministerios competentes hacia los entes territoriales, lo cual no se traduce en que los bienes y servicios fueran recibidos (como son los conceptos de Obligación y Ejecución). La menor ejecución se presentó en las asignaciones especiales con un 27,26%, en particular porque los recursos asignados al FONPET solo se comprometieron y no se obligaron.

27. De acuerdo con la Ley 715 de 2001 y sus reformas, el SGP está distribuido de la siguiente manera (una vez descontado 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.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-18

Partida	Apropiación definitiva					Ejecución %	Participación %	
	2017	2018	2019	2020	2021		2020	2021
Educación	20,8	21,7	23,7	25,7	26,8	100	58,5	56,3
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,4	0,4						
Calidad	1,3	1,1						
Prestación del servicio	19,1	20,2						
Salud	8,4	8,5	10,4	10,3	11,2	100	23,4	23,4
Prestación del servicio	0,8	0,8						
Salud Pública	0,9	0,9						
Subsidiado	6,8	6,9						
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,0	0,0						
Propósito general	4,2	4,1	4,6	4,9	5,29	100	11,1	11,1
Agua potable	1,9	1,9	2,1	2,3	2,5	100	5,2	5,2
Asignaciones especiales	1,1	0,4	0,5	0,8	1,9	27,26	1,8	4,0
Forpet	0,7	0,0	0,0	0,3	1,4	0,00		
Resguardos indígenas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	98,34		
Alimentación escolar	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	99,82		
Ribera río Magdalena	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	99,23		
Total	36,5	38,7	41,3	43,8	47,7	97,08	100	100

Fuente: Cálculos CGR, con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

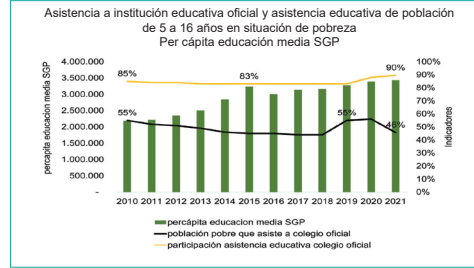
2.2.1.1.1 Asignación en educación

La asignación en educación es relevante para la población de 6 a 16 años que asiste a centros educativos, pues en 2010 el 85% lo hacía en colegio oficial, esta fue disminuyendo hasta alcanzar el 83% en 2014 a 2019 y por efecto de la pérdida de ingreso de muchos hogares por la emergencia ocasionada por la COVID-19, en 2021 subió la asistencia a colegio oficial al 90%. Por su parte el per cápita para educación media se incrementó, alcanzando en 2021 un monto de \$3.432.179 (Gráfico 2-8).

De la población en edad escolar de 5 a 16 años que asiste a centro educativo, el 55% en 2010 se encontraba en situación de pobreza, disminuyeron en esta situación desde 2011 a 2018 cuando alcanzó el 44% y de nuevo en 2019 y 2020 aumentó a 56% la población estudiantil que asistió y se encontraba en esta situación, disminuyendo al 46% en 2021 (Gráfico 2-8).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-8



Fuente: CGR, DCEF con encuestas de pobreza DANE, SIMAT y SIIF.

La asignación en educación para la vigencia 2021 fue de \$26,8 billones, con compromiso por \$26,1 billones, que financia la prestación del servicio educativo gratuito para una matrícula aproximada de 7,8 millones de niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos).

Además, financia los compromisos asumidos con la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) para la nivelación salarial de los docentes, la cual otorga punto y medio porcentual adicional respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de los trabajadores estatales (\$340.600 millones) y una bonificación pedagógica que a partir de 2020 correspondió al 15% de la asignación básica mensual (estimado en \$211.500 millones).

Se presentó una diferencia entre lo asignado por Departamento Nacional de Planeación (DNP) y lo ejecutado reportado por los entes territoriales para calidad educativa. Para calidad por matrícula se registró una asignación de \$591.600 millones, mientras que los entes reportaron obligaciones por \$2,45 billones (Cuadro 2-19).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-19

Concepto	Asignación	Compromiso	Obligación	Pago	Participación %
Prestación Servicios	25,67	22,97	22,81	22,58	95,7
Calidad	1,16	3,09	2,97	2,91	4,3
Gratuidad	0,57	0,53	0,52	0,51	
Matrícula	0,59	2,57	2,45	2,40	
Total	26,8	26,06	25,78	25,49	100

Fuente: DNP, SICODIS y CGR, DCEF con información de gasto entes territoriales, CHIP.

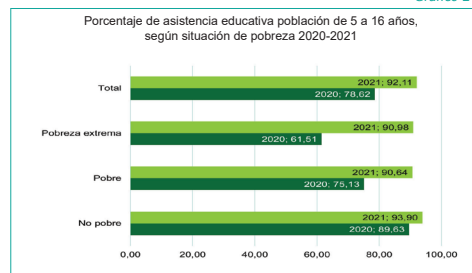
Si bien se cumplió con la transferencia a los departamentos y municipios para atender los gastos relacionados con el sector, la medida de confinamiento y educación virtual adoptada por el Gobierno, tanto en 2020 como en 2021, aunada al poco acceso de los hogares más pobres a los medios digitales, fue una de las posibles causas de que no estudiaran los niños y adolescentes del 9%²⁸ de los hogares en las 23 ciudades principales y sus áreas metropolitanas en 2021.

La población en pobreza extrema fue proporcionalmente más afectada en 2020, el 38% de la población de 5 a 16 años en esa situación no asistió a centro educativo, mientras que en 2021 mejoró notablemente su cobertura, dejando de asistir el 9%. En el caso de la población no pobre dejó de asistir en 2020 el 10% y en 2021 el 6% (Gráfico 2-9).

28. DANE, Pulso Social a noviembre del 2021.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-9



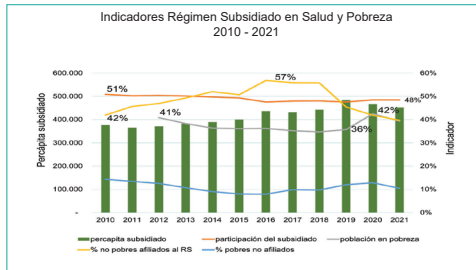
Fuente: CGR, DCEF con DANE GEIH.

2.2.1.1.2 Asignación en salud

La asignación para el régimen subsidiado (RS) en salud, dirigida a la atención en salud de la población pobre se incrementó, llegando a su valor más alto en 2019, así como la población afiliada a este régimen pasó de 21,7 millones a 24,7 millones, pese a que la pobreza desde 2012 a 2018 venía disminuyendo. En 2021 el 40% de la población afiliada al RS no estaba en situación de pobreza, mientras el 10% de la población en pobreza no está afiliada a ningún régimen de seguridad social en salud (Gráfico 2-10).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-10



Fuente: CGR, DCEF con Encuestas de pobreza DANE, DNP, SIIF, Ministerio de Salud y la Protección Social, Serie anual de afiliación a salud.

La asignación definitiva para el 2021 en salud²⁹ ascendió a \$11,2 billones (ejecución del 100%), destinada en mayor medida a financiar la atención en salud de 24 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado, así como también a atender las acciones en salud pública y subsidios a la oferta. De acuerdo con lo reportado por los entes territoriales, se comprometieron \$10,8 billones, de los cuales se destinó el 85% para el régimen subsidiado (Cuadro 2-20).

Cuadro 2-20

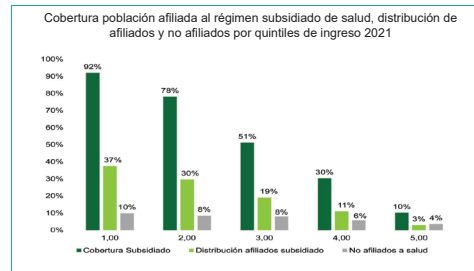
Concepto	Asignación	Participación (%)	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución (%)
Régimen subsidiado	9,68	87,0	9,17	9,18	9,11	85,1
Salud Pública	1,11	10,0	1,28	1,15	1,10	11,9
Subsidio a la oferta	0,33	3,0	0,32	0,31	0,30	3,0
Total	11,13	100	10,78	10,63	10,52	100,0

Fuente: DNP, SICODIS y CHIP.

29. Según la Ley 715 de 2001 y las modificaciones hechas mediante la Ley 1955 de 2019 reglamentadas por los Decretos 2686 y 292 de 2020).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-11



Fuente: CGR, DCEF con DANE GEIH.

Para atender el RS en la actualidad existen 23 EPS que operan únicamente en este régimen y cuatro en ambos. El 49,42% de los afiliados se encuentran inscritos en cinco EPS: Nueva EPS, Coosalud, Mutual Ser, Asmet Salud y Emssanar.

Por su parte, el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) es diferencial por edad y sexo. De tal manera, en el RS se estima, en promedio, un valor de \$672.496, mientras que en el RC se estima por \$938.826, con las mismas obligaciones atadas a las tecnologías financiadas con la prima.

2.2.1.1.3 Asignación propósito general

La asignación para propósito general ascendió a \$5,3 billones con una ejecución del 100%. Los beneficiarios de esta participación son los municipios, distritos y el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Con estos recursos se financian proyectos de inversión de los sectores de

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

cultura y deporte (forzosa inversión), los gastos de inversión, de acuerdo con las competencias distritales y municipales incluidos en los planes de desarrollo; y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª, para financiar gastos de funcionamiento de las administraciones municipales.

El mayor monto de los recursos para propósito general correspondió a libre inversión (56%), seguido por libre destinación (33%). De acuerdo con la información de gasto de los entes territoriales, se comprometieron \$4,8 billones, de los cuales el 60% se hizo en libre inversión (Cuadro 2-21).

Cuadro 2-21

Uso	Asignación	Participación %	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución %
Libre destinación	1,73	33	1,51	1,45	1,41	31,4
Deporte	0,21	4	0,22	0,20	0,19	4,6
Cultura	0,16	3	0,15	0,15	0,14	3,2
Libre Inversión	2,93	56	2,91	2,59	2,44	60,5
FONPET	0,23	4	-	-	-	-
Otros	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,3
Total	5,27	100	4,81	4,39	4,19	100,0

Fuente: DNP-SICODIS y CGR, DCEF gasto entes territoriales, CHIP.

2.2.1.1.4 Asignación para agua potable

La asignación del Sistema General de Participaciones (SGP) de agua potable y saneamiento básico³⁰ alcanzó los \$2,5 billones y se comprometieron \$2,3 billones (Cuadro 2-22), distribuidos en el 82% para los municipios y el 12% para los departamentos.

30. Con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2007, se creó la participación específica del SGP para el sector de agua potable y saneamiento básico y se dispuso que el gasto de estos recursos se destinara a la financiación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-22

Gasto de SGP Agua Potable	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución
Departamentos	0,26	0,25	0,25	12%
Municipios	1,85	1,64	1,55	82%
Bogotá	0,14	0,14	0,14	6%
San Andrés	0,00	0,00	0,00	0%
Total	2,27	2,03	1,94	100%

Fuente: DNP-SICODIS y CGR, DCEF gasto entes territoriales, CHIP.

Según el Índice Nacional de Salud 2020³¹, en el acceso a agua potable, tanto en la parte urbana como rural, Colombia tiene la menor calificación dentro de los países de la OCDE, con 81,3% y 46,4% de cobertura respectivamente y en conexión al alcantarillado. Además, mantiene bajas coberturas y estancamiento con 76,2% en la parte rural y 77% en la urbana. Las menores coberturas rurales de acueducto y alcantarillado se encuentran en las zonas Caribe y Pacífica, así como en los municipios categoría 4, 5 y 6.

Otro indicador que complementa el anterior diagnóstico, según un estudio de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter)³², es el Índice de Riesgo de Calidad del Agua que en las zonas urbanas se estimó en el 14% y en las zonas rurales en el 50% y se clasificó como de riesgo alto.

Una de las razones de las bajas coberturas y calificaciones puede estar relacionada, particularmente, en las zonas rurales como consecuencia de la Constitución de 1991. Según el estudio de Findeter, se cambió la responsabilidad en el suministro de agua potable y las soluciones de saneamiento básico en zonas rurales de la Nación a ser responsabilidad de las administraciones municipales, especialmente en aquellas que presentan baja capacidad institucional y financiera o de comunidades organizadas, las cuales se caracterizan por no contar con instrumentos que les permitan acceder a los recursos para financiar proyectos de construcción, ampliación u optimización de los servicios.

31. Centro de Pensamiento, Así vamos en salud 2020.

32. Estudio de agua potable y saneamiento básico en Colombia, septiembre del 2021 en <https://repositorio.findeter.gov.co/bitstream/handle/123456789/9703/%284%29%20ESTUDIO%20SECTORIAL%20apysb%20.pdf?sequence=13&isAllowed=y>

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Señalan también, que en las intervenciones realizadas se evidenció la inexistencia de componentes de sostenibilidad de largo plazo, lo cual condujo a que el 76% de los sistemas de tratamiento de agua potable reportados en el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) se encontraran sin operar por inadecuada operación y mantenimiento, de los cuales el 39% deben ser reconstruidos en su totalidad.

Se aclara que, para el sector de agua potable y saneamiento básico, además de la asignación especial del SGP, con recursos de inversión se apropiaron del PGN \$930.491 millones, con una ejecución del 29%.

La Financiación de las Inversiones en Agua (FIA), de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1176 de 2007, establece la posibilidad de constituir patrimonios autónomos con cargo a los recursos del SGP - Agua potable y saneamiento básico, y el artículo 118 de la Ley 1151 de 2007 (PND) la posibilidad de que las diferentes entidades aportantes giren los recursos destinados a los Planes Departamentales de Agua (PDA) a esos patrimonios autónomos.

Las fuentes de financiación del FIA se conforman, según las rentas que el departamento y/o municipio tengan disponibles, así: 1) Regalías del carbón, petróleo, gas, hierro, níquel, plata, oro, platino otros; 2) Audiencias públicas; 3) Corporaciones autónomas regionales; 4) SGP - Agua potable y saneamiento básico; departamentos con el 15% y los municipios según disponibilidad; 5) Recursos del crédito: Findeter; entidades financieras nacionales, otras fuentes; y, 6) Rendimientos financieros de cuentas y subcuentas.

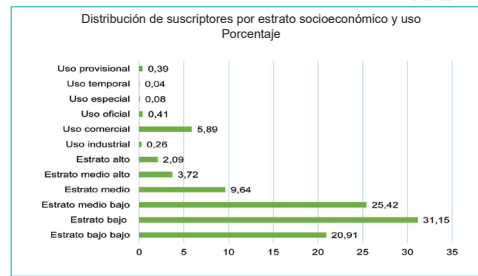
De igual manera resultó relevante la participación del SGP en la inversión requerida para el sector, ya que se estimó en un promedio anual de \$2,0 billones desde 2017 (Cuadro 2-12). En el caso de Findeter, los desembolsos del sector público representaron el 81% del total y los proyectos más representativos correspondieron a inversión, más que todo para la financiación de acueductos y alcantarillados.

Según Findeter, las inversiones requeridas para el sector entre 2014 y 2024 fueron del \$7,6 billones a precios constantes de 2013, de las cuales correspondieron \$5,0 billones para infraestructura en el sector rural, que incluyeron todos los componentes requeridos para la ejecución de los proyectos bajo parámetros de sostenibilidad. Pero como lo señala Findeter, el Fondo FIA concentra recursos de las diferentes entidades para la ejecución y desarrollo de los PDA. Sin embargo, este mecanismo resultó no ser eficiente para adelantar estos procesos.

Del consumo de agua potable el 67,5% fue demandado por los estratos 1, 2 y 3, los cuales reciben subsidio; el 17,6% correspondió a los estratos y usos que pagan sobre precios y el 14,9% del consumo correspondió al estrato cuatro, uso oficial y otros usos que no están subsidiados ni pagan sobreprecios. El 77,5% de los suscriptores pertenecen al estrato bajo (Gráfico 2-12).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-12



Fuente: CDEF, DCEF con datos del Ministerio de Vivienda

Como producto de 17 actuaciones especiales de fiscalización a la gestión de los PDA en la vigencia 2021, la CGR estableció 62 hallazgos con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$32.282 millones, correspondientes a los departamentos de Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre, Tolima, Vaupés, Vichada, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

Los departamentos con la mayor cuantía de hallazgos fiscales fueron Magdalena (dos por \$11,290 millones), Cauca (cinco por \$3.823 millones), Córdoba (cuatro por \$3.313 millones) y La Guajira (seis por \$2.010 millones).

Dentro de las deficiencias se señalan:

- Varias obras de los PDA evaluados no se han concluido y hay equipos adquiridos y contratos liquidados sin que hayan sido puestas en funcionamiento y al servicio de la comunidad.
- Además de obras inconclusas, la CGR encontró situaciones como deficiencias en la planeación y ejecución contractual, incumplimiento de cronogramas y, en general, debilidades en la planeación y ejecución de los proyectos.
- Algunos proyectos iniciaron su ejecución sin estudios previos adecuados y fueron contratados sin contar con los permisos, concesiones y licencias ambientales o sanitarias.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

- Muchos de los contratos evaluados presentaron retrasos relevantes y han sido objeto de frecuentes suspensiones, lo que generó incertidumbres sobre su culminación.

2.2.1.1.5 Asignación para alimentación escolar

La asignación especial para alimentación escolar del SGP ascendió a \$237.728 mm, que correspondió al giro de recursos del Ministerio de Hacienda a los entes territoriales. Sin embargo, de acuerdo con el reporte de los entes territoriales a la CGR, se comprometieron \$284.322 millones: 79% para municipios y 21% para departamentos, incluida Bogotá (Cuadro 2-23).

Cuadro 2-23

Ejecución Asignación Especial alimentación escolar 2021				
Millones				
Gasto de SGP Agua Potable	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución
Departamentos	59.584,80	45.243,92	45.243,92	17,8%
Municipios	225.251,36	209.295,86	196.828,37	79,2%
Bogotá	8.175,49	7.417,87	7.417,87	2,9%
San Andrés	311,00	202,74	202,74	0,1%
Total	284.322,66	262.160,40	249.692,90	100%

Fuente: DNP-SICODIS y CGR, DCEF gasto entes territoriales, CHIP.

Los recursos del SGP Alimentación escolar hacen parte de los ingresos para el programa Plan de Alimentación Escolar (PAE), actualmente dirigido por la Unidad Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UAPA), creada en este gobierno. En 2017 la asignación fue de \$181 mm y en 2021 de \$238 mm; mientras que las otras fuentes de ingreso son:

- Recursos del PGN: de \$708.000 millones en 2017 a \$1,20 billones en 2021.
- Recursos de compensación del CONPES 151 de 2012: de \$128.000 millones en 2017 a \$137.000 millones en 2019. En 2021 no aparece registro respecto a este ingreso.
- Cofinanciación de las entidades territoriales al programa: realizada con recursos propios, de regalías y otras fuentes de financiación en 2019 por \$1,01 billones.
- Cobertura: de 4,1 millones de estudiantes en 2017 a 5,8 millones en 2021 (74% de la matrícula oficial). Para 2022 la meta es alcanzar los siete millones de estudiantes atendidos (85% de la matrícula oficial).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

- Población rural atendida: En 2017 se atendieron 1,7 millones de estudiantes y en 2021 llegó a 1,9 millones de niños y jóvenes en el sector rural.

- Días de prestación del programa: en 2017 se cubrieron en promedio 160 días del calendario escolar. Para 2019 se aumentó a 170 días y la meta al final del cuatrienio será cubrir la totalidad de los calendarios, es decir 180 días.

De acuerdo con la UAPA, en 2021 se beneficiaron 5.817.944 niños y adolescentes; sin embargo, producto del seguimiento al Plan de Alimentación Escolar en 2021³³ se concluyó que:

- De las 96 entidades territoriales certificadas (ETC) 13 presentaron los mayores incumplimientos a los lineamientos del PAE en 2021, con fallas en cobertura, oportunidad, calidad, logística, entre otros aspectos: Amazonas, Popayán, Putumayo, Pitalito, Nariño, Magdalena, Cauca, Córdoba, Chocó, Neiva, Ibagué, Villavicencio y Vaupés.
- Se dejó de cubrir el 25,6% de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 5 y 17 años beneficiarios, es decir una cobertura del 74,4%.
- De las 96 entidades territoriales certificadas, 16 ETC no superaron el 50% de la cobertura al finalizar el año.
- 35 ETC incumplieron en el inicio oportuno del PAE, siete con retraso superior a dos meses, una de ellas con un retraso superior a cinco meses y otra no dio PAE durante el primer semestre de 2021. Un total de 11 ETC, presentaron suspensiones del servicio. El promedio de atención en 2021 por ETC fue de 166 días del calendario académico, 43 ETC no alcanzaron dicho promedio y dos ETC no contaron con atención superior a los 100 días.
- 12 ETC terminaron el año utilizando PAE en casa, incumpliendo las modalidades de entrega de alimentos para prestación del programa en presencialidad.
- La CGR emitió y confirmó 35 fallos con responsabilidad fiscal contra entidades territoriales y operadores del PAE hacia seis departamentos, 17 municipios y una entidad del orden nacional por valor de \$7.901 millones y adelanta actualmente 144 procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares por una suma total de \$ 42.046.641.260.

33. Comunicado de prensa No. 009 de acuerdo con el informe sobre las principales conclusiones de la ejecución del PAE en 2021, realizado de manera conjunta entre el Ministerio de Educación, y su Unidad Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UAPA), y la Contraloría General de la República, a través de la Delegada para la Participación Ciudadana y las Gerencias Departamentales Colegiadas.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.1.1.6 Asignación para municipios ribereños

Se asignaron \$38.369 millones con una ejecución, por parte de los entes territoriales, del 87,5% (Cuadro 2-24). Se beneficiaron 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a la ribera de cada municipio sobre el Río, tomando para ello la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) remitida al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

De acuerdo con la información remitida por los entes territoriales, se destinó el 48% de su gasto a servicios para la comunidad, sociales y personales y el 28% para construcción (Cuadro 2-24).

Cuadro 2-24

Ejecución del Gasto de la Asignación Especial para municipios de la ribera del río Magdalena 2021
Millones de pesos

Gasto de SGP municipios ribereños	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución
Servicios para la comunidad, sociales y personales	16.093,01	13.763,30	13.171,55	47,9
Construcción y servicios de la construcción	9.491,33	7.126,01	6.990,74	28,3
Otras obras de ingeniería civil	2.612,08	2.094,66	2.030,33	7,8
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	2.063,76	1.966,27	1.589,62	6,1
Tierras y terrenos	1.136,77	954,79	809,20	3,4
Sistemas de riego y obras hidráulicas	932,60	869,47	781,99	2,8
Puertos, vías navegables e instalaciones conexas	320,12	320,12	214,17	1,0
Otros bienes transportables excepto productos metálicos, maquinaria y equipo	313,80	313,80	256,88	0,9
Banca comercial	236,67	236,67	236,67	0,7
Agricultura, silvicultura y productos de la pesca	117,70	117,70	111,15	0,4
Otros árboles, cultivos y plantas que generan productos en forma repetida	91,04	91,04	91,04	0,3
Acueductos y otros conductos de suministros de aguas, excepto gasoductos	32,67	32,67	32,67	0,1
Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	30,68	30,68	30,68	0,1
Productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero	25,40	25,40	25,40	0,1
Comercio y distribución; alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte; y servicios de distribución de electricidad, gas y agua	25,21	21,65	21,65	0,1
Autopistas, carreteras, calles	22,85	22,85	3,40	0,1
Mesasas pensionales a cargo de la entidad de pensiones	22,41	22,41	22,41	0,1
Mejoras de tierras y terrenos	19,25	19,25	5,00	0,1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	4,66	4,66	4,66	0,0
Total	33.591,81	28.033,19	26.228,21	100,0

Fuente: DNP-SICODIS y CGR, DCEF gasto entes territoriales, CHIP.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.1.1.7 Asignación para resguardos indígenas

Se asignaron \$247.171 millones, con una ejecución del 98,3% (el Ministerio de Hacienda giró a los responsables de la ejecución). Son beneficiarios de la asignación especial los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al DANE y al DNP en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

En la vigencia 2021 participaron 848 resguardos indígenas, ubicados en jurisdicción de 272 municipios y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Estos recursos se distribuyeron en proporción a la participación de la población del resguardo, en el total de población indígena certificada por el DANE.

Los recursos del SGP asignados deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud, incluyendo la afiliación al régimen subsidiado, de educación preescolar, básica primaria y media, de agua potable, de vivienda y de desarrollo agropecuario de la población indígena. Si la Nación realiza inversiones en beneficio de la población indígena de los resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar las inversiones.

De acuerdo con las auditorías especiales adelantadas por la CGR y el seguimiento de algunos departamentos en diferentes vigencias de estos recursos, la ejecución fue muy baja y la inversión no se realizó en sectores relevantes para las necesidades básicas y apremiantes de los resguardos: En 2020 se realizó una actuación especial de fiscalización de la asignación especial para resguardos indígenas de las vigencias 2015 a 2019³⁴, para 820 resguardos de los 892 que contaron con recursos presupuestales, lo cual representó el 91,93%, correspondientes a resguardos ubicados en 29 departamentos del país, dentro de los que se incluyeron ocho resguardos certificados, que administraron autónomamente sus recursos. El monto auditado en las cinco vigencias fue de \$1,04 billones, incluyendo lo girado por el Ministerio de Hacienda, los rendimientos financieros y recursos del balance incorporados en 2015, correspondientes a recursos disponibles de vigencias anteriores con una ejecución del 63,69% (\$592.829 millones ejecutados por entes territoriales y \$69.873 millones por resguardos indígenas certificados).

Dentro de las conclusiones se destacó que solo el 25,22% de las entidades territoriales manejaron adecuadamente los recursos de esta asignación especial, mientras que en el 61,95% se presentan deficiencias, que, si bien no

34. CGR, Informe de actuación especial de fiscalización a los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para resguardos indígenas vigencias 2015 a junio 30 de 2019, abril del 2020.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

son generalizadas, si impactaron el cumplimiento de los objetos contractuales y las metas de los proyectos formulados por las comunidades indígenas.

En el informe de seguimiento realizado por la gobernación de Antioquia en 2018³⁵, se manifestó que estos recursos no alcanzaron a solucionar una mínima parte de las problemáticas de la población indígena, si se tiene en cuenta que la población indígena total registrada en el departamento es de 41.520 habitantes y la asignación ascendió a \$81.932,42 por habitante al año.

También se resaltó la baja ejecución de los recursos, siendo los resguardos comunidades pobres con baja capacidad para generar recursos propios, insuficiente acceso a servicios públicos, deficiencia alimentaria, baja escolaridad y graves problemáticas en relación con la salud, el agua potable y el saneamiento básico: 30 resguardos de los 48 presentaron ejecuciones por debajo del 70% y 13 con cero ejecuciones.

Por sectores, se invitó el 15% para el fortalecimiento institucional, (resulta paradójico ante las necesidades de esta población, que en este sector sea el valor más alto), 11% en salud, 6% en educación, 9% en vivienda y 2% en agua potable: *Las decisiones sobre la priorización de las inversiones son sustentadas en actas de asamblea, y se oficializan por las autoridades indígenas ante las administraciones municipales mediante un plan de vida y su respectivo plan de inversión, que en algunos casos no responden a las necesidades más apremiantes de la comunidad.*

En el informe de seguimiento del departamento del Casanare para la vigencia 2020³⁶, se estableció que de 10 resguardos cuatro no ejecutaron los recursos y los otros seis reportaron una ejecución entre el 17% y el 51%. Concluyen, entre otros, que: *existe una sistemática baja ejecución de las asignaciones especiales del SGP para resguardos indígenas, no obstante, se presentó un elevado índice de necesidades básicas insatisfechas identificadas por el DANE en el censo 2018 y se presumen deficiencias de coordinación entre las autoridades municipales y los gobiernos indígenas para la ejecución de los recursos asignados.*

2.2.1.2 Gasto en pensiones

De acuerdo con el DANE, para el 2021 la tasa de desempleo fue de 13,7%, lo que representó una disminución de 2,2 puntos porcentuales frente a 2020 (15,9%); mientras la tasa de ocupación fue de 52,3%, que significó

35. <http://www.antioquiadatos.gov.co/imagenes/Finanzas/Book-Resguardos-Indigenas.pdf>

36. <https://www.casanare.gov.co/Dependencias/Planeacion/Informes/Informe%20AESGPR1%20Resguardos%20Casanare%20-%20Vigencia%202020.pdf>

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

un aumento de 2,5 puntos porcentuales respecto a 2020 (49,8%). La proporción de ocupados informales para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue del 48,0% en 2021 y en 2020 había sido el 49,0%. La proporción de ocupados cotizantes fue de 49,8%, mientras que el periodo octubre - diciembre de 2020 fue 49,7% y la población en edad de pensión que recibió ingreso por este concepto o sustitución pensional fue del 31%.

Los anteriores indicadores como el alto desempleo, la informalidad y la baja proporción de ocupados cotizantes a pensión mantuvieron los problemas del régimen pensional como la baja cobertura en ocupados cotizantes y en la expectativa de los trabajadores en la tenencia de una pensión.

Adicionalmente, y dado que no se ha realizado una reforma pensional, se mantiene la inequidad tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Con ocasión de las demandas de los afiliados del RAIS para pasarse al RPM, la CGR tomó la información remitida por la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos) a la Corte Constitucional. En el caso de la AFP Skandia resultó evidente debido a que sus afiliados demandan para trasladarse al RPM, dado que pese a tener un promedio de semanas que supera las 1.300 y un promedio de Ingreso Base de Liquidación (IBL) alto, la tasa de reemplazo en su mesada pensional sería mucho mayor en el RPM con un 71% en promedio, mientras en el RAIS es del 36% (Cuadro 2-25). Se exceptúan 41 afiliados con 1.827 semanas promedio cotizadas para los cuales la tasa de reemplazo en el RAIS promedio es de 101%, mientras en el RPM es del 75%, pues tienen un alto monto de ahorro en promedio de \$869.658.596.

Cuadro 2-25

Afiliados a Skandia con más de 1150 semanas cotizadas por IBL en smimv

IBL en smimv	No. Afiliados	Promedio IBL	promedio semanas cotizadas	Tasa de reemplazo RPM	Tasa de reemplazo RAIS
[1 - 2]	17	2.263.475	1.921	77	59
[3 - 4]	110	3.767.462	1.794	75	43
[5 - 6]	193	5.459.085	1.683	73	36
[7 - 8]	251	7.300.674	1.704	72	36
[9 - 10]	204	9.033.434	1.682	71	34
[11 - 12]	140	10.909.120	1.696	70	31
[13 - 14]	80	12.643.530	1.715	69	32
[>=15]	194	17.017.285	1.874	68	33
Total	1.189	9.224.771	1.736	71	36

Fuente: CGR, CDEF con Información remitida a la CGR por Asofondos

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Es importante tener en cuenta que en cualquiera de los dos regímenes pensionales el costo de proporcionar una pensión es bastante alto. El monto que debe tener en su cuenta de ahorro una persona en edad de pensión en el RAIS o el Estado como reserva actuarial para garantizar el derecho a pensión, se incrementa notablemente entre más alto sea el valor del IBL.

De acuerdo con el cálculo actuarial realizado por la CGR, una mujer de 57 años para tener derecho a una pensión de un smlmv, requiere tener en su cuenta de ahorro en el RAIS o en el RPM como reserva, un monto de \$173.233.858 y un hombre de 62 años para tener derecho a una pensión de un smlmv requiere \$213.817.453 en los dos regímenes.

La diferencia está en que mientras en el RAIS el esfuerzo lo hace cada persona con su ahorro y los rendimientos que se generan, en el RPM al ser una bolsa común funciona la solidaridad y, como lo mostró el Seguro Social en su momento, antes que se utilizara la reserva de pensiones para financiar al Estado, este régimen cumplió con el pago de pensiones.

Por otra parte, es claro que en el RAIS no es posible tener el ahorro suficiente para que las personas obtengan una pensión acorde a su cotización y con las expectativas que las Aseguradoras de Fondo de Pensiones (AFP) crean en los potenciales afiliados, así, por ejemplo, dentro del grupo de afiliados que no logran una pensión en el RAIS debido a que el ahorro en sus cuentas no alcanza para una pensión, pero por cumplir más de 1.150 semanas tienen derecho a una pensión de un salario mínimo por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

En la AFP Skandia, 157 afiliados no cumplen con el ahorro suficiente para una pensión, como se aprecia en el Cuadro 2-26: han cotizado en promedio 1.500 semanas, la edad promedio de 58 años y con ingreso promedio de liquidación de cuatro smlmv, sin embargo, solo tienen derecho a una pensión de un smlmv porque el ahorro con sus rendimientos de \$157 millones ni siquiera alcanza los \$201 millones que se requieren como reserva para un smlmv de no estar amparados por la Ley.

37. Promedio de la reserva actuarial requerida para obtener una pensión de un SMLMV para hombre y mujer de 58 años. La reserva es calculada por la CGR con las normas técnicas vigentes.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-26

Afiliados con demanda a Skandia que no logran pensionarse en el RAIS por insuficiencia de ahorro, pero con derecho a pensión mínima

Género	Afiliados	Promedio IBL	Promedio ahorro	Promedio semanas cotizadas	Promedio edad	Promedio mesada en RPM
Mujeres	115	3.979.980	155.292.256	1.489	57,8	2.703.057
Hombres	42	4.288.289	160.741.055	1.530	62	2.811.838
Total	157	4.061.833	156.867.300	1.500	59,9	2.734.892

Fuente: CGR, con Información remitida por Asofondos.

De hecho, la población con devolución de saldos por no lograr cumplir con el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión va en aumento y supera a los pensionados, con el agravante de que lo devuelto es un monto bajo y se les agotará prontamente y de nuevo requerirán apoyo por parte del Estado³⁸.

De acuerdo con estimaciones realizadas por Asofondos, para un trabajador promedio que cotiza sobre un salario mínimo, la devolución del dinero sobre lo ahorrado en el RAIS sería de casi \$40 millones en promedio.

Esta población además queda desprotegida contra los riesgos de invalidez y muerte una vez recibida esta devolución de saldos ya que, en caso de una vinculación laboral, los empleadores no pueden realizar aportes a pensión para el cubrimiento de esas contingencias (Resolución 2388 de 2016).

Otro punto importante en el RAIS es que la mayoría de las pensiones son retiros programados y no vitalicias, es decir que hay el riesgo de que personas de muy alta edad al acabarse los recursos del retiro programado queden sin protección de ingresos. A noviembre del 2021 según Asofondos, se tenían 244.133 pensionados por el RAIS, de estos 154.416 en la modalidad retiro programado, 81.527 Renta Vitalicia y 8.190 en otras modalidades.

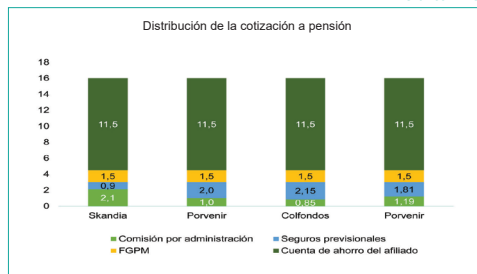
Una razón por la que el ahorro para las anteriores personas no sea suficiente, es que parte de ese ahorro queda para las AFP. De lo que se cotiza a pensión el 11,5% va a las cuentas de ahorro, el 1,5% para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM y el 3% correspondió a la suma de comisión por administración y seguro establecida en la ley (Gráfico 2-13). Sin embargo, lo que destinan las AFP como comisión de Administración que en promedio es del 1,29% lo cobran sobre el total del Ingreso Base de Cotización y no del 11,5% que es lo que realmente están administrando, ya que los otros valores son para el FGPM (Administrado por las AFP) y los seguros previsionales.

38. CGR Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2018

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

En este sentido, durante 2021, según Asofondos, las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías que manejan el ahorro pensional de los cerca de 18 millones de afiliados registraron ganancias por cerca de \$32,0 billones y el ahorro pensional llegó a los \$358 billones.

Gráfico 2-13



Fuente: Asofondos.

En el RPM lo que el afiliado aporta al sistema como cotización no alcanzaría tampoco para cubrir su pensión, sin embargo, debido a la solidaridad se logra tener su financiación, no obstante, hay una gran inequidad, el impacto fiscal se incrementa conforme aumenta la escala de ingresos del afiliado, tanto para hombres como para mujeres, siendo los afiliados de ingresos muy altos quienes se llevan el mayor costo fiscal.

Mientras en el 53% de los pensionados con pensión de un smlmv se gasta el 29% del recurso, en el 5,5% con pensiones de más de 5 smlmv se gasta el 24% del recurso (Cuadro 2-27).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-27

Distribución de pensionados y nómina en Colpensiones 2021

Rango mesada salario mínimos	Pensionados	Distribución	Valor nómina millones	Distribución
1 smlmv	793.171	53,00	725.224	28,82
(1,2) smlmv	366.050	24,46	475.729	18,91
(2,3) smlmv	145.235	9,71	323.249	12,85
(3,5) smlmv	108.898	7,28	379.611	15,09
(5,10) smlmv	65.874	4,40	408.460	16,23
(10,20) smlmv	16.988	1,14	198.703	7,90
más de 20 smlmv	252	0,02	5.184	0,21
Total	1.496.468	100	2.516.160	100

Fuente: CGR, DCEF con Colpensiones, Boletín web.

En este régimen también es mayor la población con indemnización sustitutiva que con pensión, lo que reciben es inferior a lo que reciben en el RAIS³⁹, en promedio \$8 millones, ya que la devolución en el RPM no tiene rendimientos, sólo garantiza la actualización por inflación.

Para financiar las pensiones del RPM administrado por Colpensiones, los regímenes exceptuados y otros gastos relacionados con el tema pensional, en 2021 se apropiaron \$43,6 billones, cifra inferior en 1 p.p. a 2020, explicado por una disminución en la apropiación del 18% en Colpensiones del 18% y del 12% en Fonpet. Este valor representó el 4,4% del PIB, el 12,7% del PGN y el 20,4% del gasto en funcionamiento. La ejecución fue del 96,7%, la menor ejecución la obtuvo el Fonpet donde se dejó como reserva lo comprometido (Cuadro 2-28).

39. Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2018, pág. 66.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-28

Rubro o entidad	Apropiación Definitiva 2020	Ejecución del gasto en pensiones 2021 Billones de pesos							Variación apropiación definitiva 2021-2020
		Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	
Colpensiones	14,27	11,25	11,73	11,73	11,73	11,73	0,00	0,00	-17,8
Foep	10,34	11,03	11,04	11,03	10,05	10,05	0,98	0,00	6,8
Fuerzas Armadas y Policía	7,81	8,73	8,73	8,47	8,47	8,47	0,00	0,00	11,8
Fomag	7,61	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	0,00	0,00	8,4
Fianget	0,15	0,13	0,13	0,04	0,00	0,00	0,04	0,00	-11,5
Otros**	3,77	3,84	3,73	3,70	3,67	3,67	0,02	0,00	-1,2
Total	43,95	43,34	43,61	43,22	42,17	42,17	1,06	0,00	-0,8

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

** No incluye asignación especial del SGP por \$0,3 billones en 2020 y \$1,4 billones en 2021

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIIF Nación II

Por su parte, el RAIS no es autosostenible, toda vez que el Estado es garante en asuntos como: del FGPM⁴⁰, ya que una vez maduro, el sistema no alcanzará a cubrir el gasto en pensiones del 87% de los pensionados y parte de su financiación lo deberá asumir el Estado; Los bonos pensionales de quienes se trasladaron a las AFP y cotizaban en el Instituto de Seguro Social (aproximadamente 98.000 tienen un bono pensional) y; el deslizamiento del salario mínimo por la aplicación del Decreto 036 de 2015 que reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, que es la cobertura que asume la Nación con recursos públicos de las rentas vitalicias del régimen privado por la diferencia de tasa entre el IPC y el incremento anual del salario mínimo.

Si bien este último este favorece a los pensionados con renta vitalicia (tendrían protección por toda su vida), resulta 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 \$7.583 millones, en 2020 \$8.786 millones y en 2021 \$86.104 millones.

40. Castañeda, Martha Yanira. La garantía de pensión mínima: un nuevo costo para el Estado. En: Revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República, No 318, mayo 2007, páginas 146 - 156

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.1.2.1 Asignaciones de retiro y pensiones de la Fuerza Pública

Durante la vigencia 2021 se apropiaron recursos por \$9,92 billones para el pago de las asignaciones de retiro y mesadas pensionales reconocidas a miembros de la Fuerza Pública y/o a sus familiares. Dichos recursos representaron 24,2% de la apropiación definitiva correspondiente al Sector Defensa y Seguridad y 3,6% del PGN, lo cual mostró su gran importancia dentro de las finanzas públicas. De igual forma, dicho monto registró un crecimiento real de 3,9% frente a la vigencia 2020, en donde se apropiaron \$9,55 billones (calculado a precios constantes de 2021) para cumplir con esta finalidad⁴¹.

En 2021 los recursos para el pago de asignaciones de retiro y mesadas pensionales se distribuyeron en: a) \$4,04 billones (40,7%) para los sueldos de retiro de los uniformados jubilados de la Policía Nacional, a cargo de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR); b) \$3,9 billones (39,3%) para las asignaciones de retiro de los uniformados jubilados de las Fuerzas Militares, a cargo de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL); c) \$1,22 billones (12,3%) para las pensiones de invalidez y de sobrevivientes generadas por miembros de las Fuerzas Militares que fallecieron o resultaron heridos en desarrollo de sus funciones; y d) \$763.604 millones (7,7%) orientados a las pensiones de invalidez y de sobrevivientes relacionadas con efectivos de la Policía Nacional fallecidos o heridos en cumplimiento de su labor.

Respecto a los sueldos de retiro de la Policía Nacional, el presupuesto apropiado en 2021 (\$4,04 billones) tuvo un crecimiento real de 4,6% frente a 2020 (\$3,86 billones a precios constantes de 2021). Dichos recursos se destinaron a un total de 109.504 personas distribuidas entre 91.084 titulares (policías jubilados) y 18.420 beneficiarios (familiares de jubilados fallecidos). El número de personas que recibieron estos sueldos de retiro aumentó 3,5% frente al año anterior (105.760 personas), principalmente como consecuencia de la salida de efectivos policiales que cumplieron el tiempo de servicio requerido para acceder a este derecho.

Con relación a las asignaciones de retiro de las Fuerzas Militares, los recursos apropiados en 2021 (\$3,90 billones) crecieron un 5,6% en términos reales frente a 2020 (\$3,69 billones). Dicho presupuesto se dirigió a 79.151 personas, de ellas 68.245 son titulares (militares jubilados) y 10.906 son beneficiarios (familiares de titulares fallecidos). El número de personas que recibieron asignaciones de retiro creció 9,3% frente al año anterior (72.432 personas), es decir, una tasa más alta en comparación al incremento de los recursos (5,6%), lo cual significó que el valor promedio de las asignaciones pagadas en 2021 sería menor al de la vigencia anterior.

41. Aporte de la Delegada de Defensa, Dirección de Estudios Sectoriales.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

La población pensionada de las principales entidades tuvo un incremento de 3,8% y el monto del presupuesto de estas disminuyó en 0,7% (Cuadro 2-29).

Cuadro 2-29

Entidad	Población beneficiada (pensionados)			Presupuesto (Billones de pesos)			Percápita mensual (smmv) 2021	Distribución 2021	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021		Población	Presupuesto
Colpensiones	1.380.977	1.429.854	1.496.468	11,96	14,27	11,73	0,72	67,7	29,9
FOPEP	313.779	306.970	302.774	10,42	10,34	11,04	3,34	13,7	28,2
FOMAG	210.303	215.152	221.238	7,23	7,61	8,25	3,42	10,0	21,0
Caja de retiro de la FFAA y Caja de Sueldos de la Policía Nacional *	168.207	176.394	188.655	7,71	7,81	7,90	3,84	8,5	20,1
Fonprecon (Por Ley 100 y Ley 41)	2.376	2.338	2.321	0,30	0,30	0,29	11,50	0,1	0,7
Total	2.075.642	2.130.708	2.211.456	37,62	40,33	39,21	1,63	100	100

* Incluye auxilio funerario, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, asignaciones y sueldos de retiro. Fuente: elaboró CGR, CDEFP con Colpensiones, boletín mensual; Fomag, Informe de Gestión; Fonprecon, Superfinanciera; FOMAG, Rendición de cuentas; CGE DES, DEFENS con Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIIF Nación II; FOPEP, página web entidad

Esta disminución se explicó, en mayor medida, por los menores requerimientos de ingreso en Colpensiones, dado que por concepto del traslado de 112.782 afiliados de las AFP los ingresos se incrementaron (de \$5,1 billones que esperaban a \$9,4 billones recibidos). Colpensiones pagó por concepto de mesadas pensionales en 2021 \$35 billones, es decir, que con los recursos del PGN se financió el 33,5% de estos.

Existe inequidad en la financiación con recursos del PGN de la asignación pensional, pues mientras los afiliados a Colpensiones, en promedio, reciben una financiación de su pensión mensual de un smmv, los pensionados del Congreso de la República reciben una financiación de la pensión mensual promedio de 12 smmv (Cuadro 2-29).

Se requiere que el Gobierno presente una reforma pensional que cubra los diferentes regímenes y cree un mecanismo de protección social para todo adulto mayor de 61 años en pobreza o incapacidad de generar u obtener ingresos, además de una reforma fiscal, laboral y económica que genere más empleo formal, se mejore además la calidad de la educación y la formación de la fuerza de trabajo.

2.2.1.3 Gasto por nómina

El empleo público es una fuente importante de ocupación formal. En 2021 se proveyeron 1.089.123 cargos, con disminución del 0,7% respecto al 2020,

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

mientras la apropiación definitiva del costo de la nómina estatal⁴² pasó de \$58,5 billones en 2020 a \$62,3 billones (6,3% PIB) en 2021 (Cuadro 2-30) con una ejecución del 96%.

Cuadro 2-30

Sector	Costo de la nómina estatal por sector 2021 Billones de pesos							
	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva 2021	Número de cargos	Percápita mensual 2020 (smmv)	Percápita mensual 2021 (smmv)	Participación cargos (%)	Variación Apropiación 2021-2020	Variación cargos 2021-2020
Congreso de la República	0,49	0,51	868	53,9	53,5	0,1	2,8	0,00
Relaciones Exteriores	0,50	0,58	3.072	15,8	17,3	0,3	16,6	3,23
Hacienda	2,21	1,91	14.993	13,9	11,7	1,4	-13,6	-0,56
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,19	0,23	1.720	12,9	12,1	0,2	17,6	20,53
Ciencia y Tecnología	0,01	0,02	124	11,2	11,6	0,0	11,1	4,20
Planeación	0,07	0,12	798	10,4	13,8	0,1	58,3	15,32
Registraduría	0,30	0,59	3.743	7,8	14,4	0,3	94,9	-0,40
Otros sectores	13,62	15,07	189.831	6,8	7,3	17,4	10,7	0,21
SGP Educación*	22,70	24,47	360.205	6,0	6,2	33,1	7,8	0,00
SGP Salud*	2,66	2,73	46.715	5,4	5,4	4,3	2,6	0,32
Defensa y Policía	15,73	16,12	467.084	3,1	3,2	42,9	2,5	-1,86
Total	58,48	62,33	1.089.123	5,1	6,2	100	6,6	-0,72

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIIF y Mensaje presidencial pág. 23

La mayor concentración del gasto se presentó en un 39,3% para educación con recursos del SGP y en un 25,9% para el sector defensa y policía con \$16,1 billones (Cuadro 2-30).

El personal permanente ocupó el 99,63% del costo de la nómina y el restante porcentaje para personal supernumerario y planta temporal. En el caso de los funcionarios de planta permanente, el 56% de la nómina lo constituyó el salario, mientras que para los de planta temporal y supernumerarios fue el 64%. Es de resaltar que el 18% del costo de nómina se gastó en las remuneraciones no constitutivas de factor salarial como primas especiales, bonificaciones, estímulos, incentivos, entre otros (Cuadro 2-31).

42. Se consideran gastos de personal las erogaciones como contraprestación de los servicios recibidos por los empleados públicos de las entidades y organismos del PGN, bien sea por una relación laboral o a través de contratos. Comprende los salarios y contribuciones a la nómina (remuneración al personal de planta, planta temporal y supernumerarios), contribuciones inherentes a la nómina del sector privado y al sector público (contribuciones legales al sector público y privado, con base en la nómina del personal de planta) y las remuneraciones no constitutivas de factor salarial (primas especiales, bonificaciones, etc.).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-31

Gasto de la nómina por tipo de vinculación 2021 *
Biliones de pesos

Vinculación	Concepto	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago
Personal permanente	Contribuciones a la nómina	6,41	6,82	6,58	6,37	6,31
	Otros gastos de personal	2,50	0,28	-	-	-
	Personal en consulados	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	6,36	6,86	6,74	6,70	6,70
	Salario	19,81	20,74	20,39	20,39	20,39
	Total	35,11	34,72	33,73	33,47	33,41
Personal supernumerario y planta Temporal	Contribuciones a la nómina	0,03	0,08	0,08	0,07	0,07
	Otros gastos de personal	0,0008	0,0008	-	-	-
	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	0,02	0,04	0,04	0,03	0,03
	Salario	0,08	0,29	0,29	0,25	0,25
	Total	0,13	0,42	0,40	0,35	0,35
	Total	35,24	35,13	34,13	33,81	33,75

*No incluye el gasto de nómina pago con el SGP de educación y salud
Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIF Nación II.

El mayor incremento en el costo de nómina, respecto a la vigencia 2020, se presentó en el sector Registraduría (95%), con lo que de 7,6 salarios mínimos mensuales vigentes (smlmv) en 2020 se pasó a 14,4 smlmv en 2021.

En este sector, la apropiación inicial en 2021 fue de \$0,28 billones y luego de adiciones la definitiva se situó en \$0,59 billones. Particularmente, altos incrementos para el personal supernumerario de la Registraduría, en remuneraciones no constitutivas de factor salarial (Cuadro 2-32).

En la Registraduría Nacional el aumento se explicó por la nivelación salarial que se realizó. De un costo per cápita mensual de \$4,5 millones se pasó a \$11,5 millones, donde las variaciones mayores se presentaron en los niveles profesional y asistencial, pero en valores totales en el directivo (Cuadro 2-33).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-32

Gastos de personal Sector Registraduría por tipo de vinculación y concepto 2021

Sector Registraduría	Tipo de vinculación	Concepto	Inicial	Vigente	Variación
Sector Registraduría	Planta de personal permanente	Salario	181.880.000.000	227.521.056.620	25%
	Planta de personal permanente	Contribuciones inherentes a la nómina	49.387.000.000	63.682.946.857	29%
	Planta de personal permanente	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	40.781.000.000	48.727.044.767	19%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión General	Personal supernumerario y planta temporal	Salario	2.764.000.000	176.389.562.943	6282%
	Personal supernumerario y planta temporal	Contribuciones inherentes a la nómina	715.000.000	46.429.898.865	6394%
	Personal supernumerario y planta temporal	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	111.000.000	9.344.723.943	8319%
Consejo Nacional Electoral	Personal supernumerario y planta temporal	Salario	2.974.000.000	12.732.351.715	328%
	Personal supernumerario y planta temporal	Contribuciones inherentes a la nómina	843.000.000	3.443.816.053	309%
	Personal supernumerario y planta temporal	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	398.000.000	828.361.169	108%
Total			279.833.000.000	589.099.762.932	111%

Fuente: CDEFP, DCEF con SIIF.

Cuadro 2-33

Gastos de personal per cápita mensual por nivel Registraduría Nacional

Nivel	Percápita mensual 2020		Percápita mensual 2021		Variación sin cesantías	Variación con cesantías
	Sin cesantías	Con cesantías	Sin cesantías	Con cesantías		
Directivo	16.149.119	17.249.612	19.033.423	20.270.253	18	18
Asesor	12.792.679	14.038.065	14.098.696	15.069.329	10	7
Profesional	5.754.517	6.317.511	7.486.371	8.102.436	30	28
Técnico	4.037.484	4.405.126	5.136.677	5.561.122	27	26
Asistencial	2.487.634	2.716.996	3.260.042	3.531.437	31	30
Total general	4.637.840	4.943.432	11.909.120	12.424.939	154	151

Fuente: elaboró CDEFP, DCEF con Información de Personal y Costo CGR

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Otro sector con incremento de 58,3% en los gastos de personal fue Planeación, mientras que el incremento en los cargos fue del 15,3%, con un aumento en el gasto per cápita de 10,4 smlmv en 2020 a 13,8 smlmv en 2021.

En este sector el mayor incremento, respecto a la apropiación definitiva en 2020, se presentó en la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, pues de una apropiación en 2020 de \$6.914 millones se pasó a \$16.004 millones en 2021 y de 103 funcionarios a 125. El mayor incremento de la nómina se dio para el nivel técnico, seguido del profesional (Cuadro 2-34).

Cuadro 2-34

Nómina mensual per cápita Agencia Nacional de Contratación Estatal 2020-2021

Nivel	2020	2021	Variación
Asesor	6.885.797	14.821.738	115%
Directivo	28.450.143	31.931.821	12%
Profesional	1.794.266	4.147.639	131%
Técnico	973.610	2.749.633	182%
Total general	3.246.814	6.046.443	86%

Fuente: CGR, DCEF con información de personal y costo.

El mayor costo mensual de la nómina correspondió al Congreso de la República, que por persona ascendió a 53,5 smlmv y el más bajo al sector Defensa y Policía con un mensual de 3,2 smlmv (Cuadro 2-34). Contrastaron estos altos ingresos del Congreso de la República con la percepción desfavorable que tiene del 76,7% de la ciudadanía respecto a su gestión⁴³.

Si bien la ciudadanía se pronunció en las urnas a favor de reducir el ingreso de los congresistas, el proyecto de Ley presentado en 2021 con estos fines no fue aprobado. De los 868 funcionarios del sector Congreso, 105 son senadores y 169 representantes a la Cámara. El 70% del gasto de personal en este sector lo constituyó el salario.

43. Encuesta Inverem de agosto de 2021.

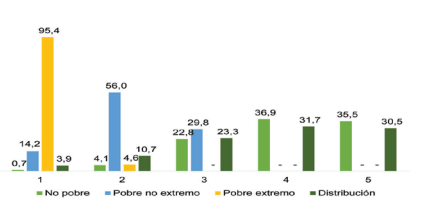
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.1.4 Gasto en aseguramiento en salud

La apropiación inicial para aseguramiento en salud⁴⁴ ascendió a \$21,5 billones y luego de adiciones y deducciones la definitiva quedó en \$26,4 billones, de los cuales compromisos y obligación se realizaron por \$28,37 billones. Como se informó anteriormente, el 41% de la población se encuentra afiliada al régimen contributivo, mientras que en el subsidiado está el 55%. Un 15% de la población afiliada al régimen contributivo está en los rangos de más bajo ingreso (1 y 2) (Gráfico 2-14).

Gráfico 2-14

Cobertura de afiliados al régimen contributivo de salud y distribución por situación de pobreza y quintiles de ingreso 2021
Porcentajes



Fuente: CGR, DCEF con DANE, GEIH 2021.

2.2.2 Gastos de inversión

Durante el último cuatrienio la inversión en el presupuesto estuvo atada a las necesidades fiscales del Gobierno Nacional y a los hechos económicos internacionales, destacándose su papel después de la crisis de los mercados financieros y, recientemente, con la crisis y recuperación por la pandemia de la COVID-19.

44. Los recursos del PGN para el gasto en aseguramiento en salud están reglados por las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1393 de 2010, 1438 de 2011 y 1607 de 2012, el Ministerio de Salud y de la Protección Social es la ejecutora de estos recursos. Este recurso complementa la financiación de las prestaciones de salud en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que incluye: El Plan de Beneficios en Salud, la Protección Individual del derecho a la salud, el Sistema de Riesgos Laborales y el gasto en salud pública.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.2.1 Participación histórica de la inversión en el PGN

En las últimas décadas Colombia registró un aumento en la participación de la inversión en la actividad productiva, para decaer con la crisis de los precios del crudo en 2014 y 2015 empezó hasta la vigencia 2020 como efecto del decrecimiento de la economía que llegó al -6,8%. Pero la recuperación en la tasa de crecimiento del PIB del 10,7% en la vigencia de 2021 fue resultado del rebote en parte de las actividades económicas en el ámbito nacional en especial el consumo interno.

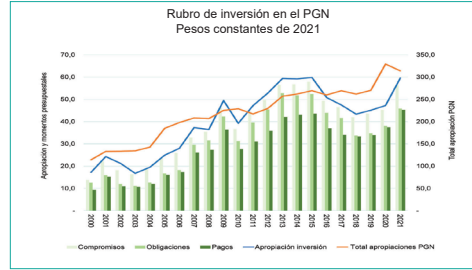
El rubro de inversión en los picos señalados por la caída y aumento del monto presupuestal estuvieron ligados a los choques externos sufridos en los momentos de crisis económicas como 2007 (crisis de las hipotecas), 2014 y 2015 (crisis de los precios del petróleo), 2020 (crisis como resultado de la pandemia de la COVID-19) y en la vigencia 2021 el efecto rebote de la economía (Gráfico 2-15).

Una segunda tendencia que registró la inversión es que la apropiación total del PGN aprobada por el Congreso de la República, en pesos constantes de 2021, fue creciente a lo largo del período señalado hasta 2020, aunque en la vigencia de 2021 este monto cayó. Mientras que las apropiaciones para inversión registraron un crecimiento hasta 2015, para luego tener un comportamiento en forma de 'U' al caer entre 2016 y 2018 y en los años siguientes, entre 2019 y 2021, registrar una recuperación (Gráfico 2-15)⁴⁵.

45. 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.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-15



Fuente: Ministerio de Hacienda, Cálculos CGR

Para la vigencia 2021, la apropiación inicial para inversión llegó a los \$58,55 billones frente a \$47,95 billones registrados en 2020. Posteriormente tuvo una adición de \$6,38 billones y una reducción de \$5,36 billones (adiciones netas de \$1,02 billones), para una apropiación definitiva de \$59,57 billones en la vigencia 2021. De este monto se registraron pérdidas de apropiación (PDA) por \$3,09 billones (Cuadro 2-35).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-35

Ejecución de la inversión en Presupuesto General de la Nación por intersubsectorial 2021
Billones de pesos

Intersectorial	Inicial	Adición neta	Vigente	Comprom.	Oblig.	Pagos	PDA	Reservas	Cuentas por pagar	Ejecución (%)
Arte y cultura	0,29	0,08	0,37	0,37	0,29	0,28	0,01	0,08	0,02	78,3
Agronegociario	1,67	0,09	1,76	1,65	1,32	1,32	0,11	0,32	0,00	75,1
Ambiente	0,68	0,08	0,76	0,58	0,41	0,40	0,18	0,17	0,01	53,5
Comunicaciones	1,60	0,00	1,61	1,38	1,26	1,19	0,22	0,13	0,07	78,2
Defensa y Seguridad	2,06	0,06	2,13	2,10	1,50	1,49	0,03	0,59	0,01	70,8
Desarrollo Social	14,30	0,13	14,43	13,96	12,82	12,72	0,48	1,14	0,10	88,8
Educación	4,53	0,33	4,86	4,86	4,83	4,82	0,01	0,03	0,00	99,3
Gobierno	7,62	-0,88	6,75	5,81	2,68	2,65	0,94	3,13	0,03	39,8
Industria y Comercio	0,44	0,06	0,50	0,47	0,26	0,25	0,02	0,22	0,00	51,5
Justicia	1,20	0,00	1,20	1,07	0,43	0,41	0,13	0,64	0,01	35,4
Minas y Energía	4,79	0,11	4,90	4,70	4,39	4,37	0,19	0,32	0,02	89,6
Salud	0,88	0,00	0,88	0,83	0,79	0,79	0,05	0,04	0,01	90,2
Trabajo y Bienestar social	4,13	0,02	4,15	4,02	3,65	3,65	0,12	0,37	0,00	88,1
Transporte	10,42	0,40	10,83	10,43	8,40	8,11	0,40	2,03	0,29	77,8
Vivienda y Desarrollo Territorial	2,72	0,52	3,23	3,22	1,91	1,91	0,01	1,31	0,00	59,1
Planificación y Estadística	0,42	0,00	0,42	0,28	0,24	0,24	0,15	0,03	0,00	57,2
Recreación y Deporte	0,70	0,03	0,73	0,70	0,64	0,64	0,03	0,06	0,00	87,4
Relaciones Exteriores	0,07	0,00	0,07	0,06	0,05	0,05	0,01	0,00	0,00	75,4
Total general	58,55	1,02	59,57	56,48	45,87	45,29	3,09	10,61	0,58	77,00

Fuente: Ministerio de Hacienda, Cálculos CGR

Del monto apropiado se comprometieron \$56,48 billones y se obligaron \$45,87 billones, con una ejecución (obligaciones/apropiación definitiva) del 77% en el agregado frente al 80,7% registrado en la vigencia anterior. Los pagos por inversión alcanzaron los \$45,29 billones y se constituyó un rezago al final de la vigencia por \$11,19 billones, correspondiente a las reservas presupuestales por \$10,61 billones y las cuentas por pagar por \$0,58 billones (Cuadro 2-35).

Registraron una baja ejecución por grupos intersectoriales: Gobierno (39,8%), Justicia (35,4%), Ambiente (53,5%) e Industria y comercio (51,5%); mientras que sectores como Educación (99,3%), Desarrollo Social (88,8%), Minas y Energía (89,6%) y Trabajo y bienestar social (88,1%) registraron las ejecuciones más altas en el rubro de inversión. Nótese que estos sectores implicaron la inversión social principalmente, mientras que transporte y vivienda, que implican inversión en infraestructura, registraron ejecuciones del 78,6% y 59,1%, respectivamente (Cuadro 2-35).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Inversión por programas en el presupuesto

Relacionado con la clasificación intersectorial y efectuando el ejercicio de clasificación de la inversión pública en el PGN de años anteriores se obtuvieron 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 y 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, y vivienda; e
- 3) Inversiones que sirven de apoyo y acompañamiento a las entidades estatales para cumplir con sus funciones en general el desempeño del Estado, que también son registradas como inversión.

Bajo los criterios señalados, el Cuadro 2-36 muestra la agrupación del presupuesto de inversión por programas para la vigencia 2021. Con ello se evidenció que el 33,5% del presupuesto de inversión se destinó a distribuir recursos y subsidios y asuntos como la formación y educación. Este grupo apropió recursos por \$19,98 billones, ejecutándose en promedio en un 80,0%; se registraron montos pequeños en pérdidas de apropiación (PDA) por \$0,83 billones y reservas por \$3,16 billones.

El segundo grupo tiene que ver con la construcción en general y desarrollo de proyectos y obras civiles. Este participó con el 30,09% y manejó apropiaciones por \$17,93 billones, con una ejecución promedio de 75,4%. En este grupo, tanto las pérdidas de apropiación como las reservas aumentaron a \$1,01 billones y \$3,39 billones, respectivamente.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-36

Presupuesto de inversión agrupado por tipo de programas 2021
Biliones de pesos

Programa	Apropiaciones					Ejecución					
	Inicial	Adición neta	Vigente	Comp.	Oblig.	Pago	PDA	Reservas	Cuentas por pagar	Distribución apropiación %	Ejecución %
Distribución de recursos	5,39	0,46	5,86	5,80	4,96	4,96	0,06	0,84	0,00	9,8	84,7
Formación	0,76	0,29	1,05	0,98	0,69	0,67	0,07	0,29	0,02	1,8	65,9
Educación	2,77	0,32	3,09	3,08	3,06	3,06	0,01	0,03	0,00	5,2	96,9
Apoyo y subsidios	12,12	-2,14	9,98	9,28	7,27	7,21	0,70	2,01	0,05	16,8	72,8
Sub total	21,04	-1,86	19,18	19,14	15,98	15,90	0,83	3,16	0,08	33,5	80,9
Construcción	6,78	-0,17	6,61	6,43	4,26	4,04	0,18	2,17	0,21	11,1	84,5
Implementación	9,97	0,46	10,43	9,77	8,71	8,66	0,66	1,06	0,05	17,5	83,5
Desarrollo	0,72	0,02	0,74	0,61	0,51	0,51	0,13	0,10	0,00	1,2	69,3
Adquisición	0,11	0,04	0,16	0,11	0,05	0,04	0,05	0,06	0,00	0,3	30,6
Sub total	17,57	0,35	17,93	16,92	13,25	13,25	1,01	3,39	0,27	30,1	75,4
Desarrollo	1,07	0,04	1,11	1,02	0,81	0,80	0,09	0,21	0,01	1,9	72,6
Fortalecimiento	6,75	1,06	7,82	7,28	4,92	4,82	0,54	2,36	0,10	13,1	62,9
Otros programas	3,48	0,10	3,57	3,26	2,86	2,82	0,31	0,40	0,04	6,0	80,1
Mejoramiento	8,63	0,53	9,16	8,86	7,78	7,69	0,31	1,08	0,08	15,4	84,9
Sub total	19,93	1,73	21,67	20,42	16,37	16,13	1,25	4,65	0,23	36,4	75,5
Total	58,55	1,02	59,57	56,48	45,87	45,29	3,09	10,61	0,58	100,0	77,0

Fuente: cálculos y Clasificación CGR, Delegada para Economía y Finanzas, sobre cifras del SIF - Nación.

En el tercer grupo se encuentran los programas de fortalecimiento y mejoramiento con una participación de 36,4%, apropiación de \$21,67 billones y ejecución del 75,5%; registraron PDA por \$1,25 billones y reservas por \$4,05 billones.

2.2.2.2 Inversión pública y crecimiento: la Formación Bruta de Capital Fijo

La Formación Bruta de Capital Fijo⁴⁶ (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 Asociaciones Público Privadas (APP), las obras públicas como construcción de carreteras o las inversiones necesarias para la infraestructura del país. Así mismo, la compra de maquinaria y equipo y la construcción de vivienda, entre otros.

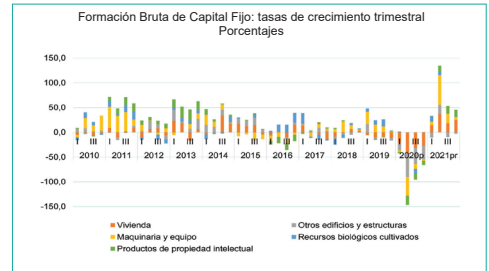
46. El DANE define la FBKF como: "se asocia a la inversión en bienes y servicios de la economía; incluye la formación bruta de capital fijo, la variación de existencias y la adquisición menos disposición de objetos valiosos". DANE Cuentas Nacionales, Glosario.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

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 la tasa de desempleo en Colombia. En este sentido, es importante señalar que en los dos últimos años 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 desarrolla ampliamente en el capítulo cuarto del presente informe.

La fuerte caída en la mayoría de los indicadores macroeconómicos que se evidenció en 2020 afectó sectores que inciden directamente sobre la Formación Bruta de Capital Fijo. 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%, reflejaron lo fuerte de la crisis, en especial, en el segundo trimestre del año (Gráfico 2-16).

Gráfico 2-16



Fuente: CGR, sobre información del DANE.

2.2.3 Servicio de la deuda

Una de las peculiaridades en el proceso de aprobación del PGN en las últimas vicencias fue la disminución del monto destinado al servicio de la deuda aprobado por el Congreso de la República respecto al monto propuesto en el proyecto original presentado por el Ministerio de Hacienda. Ya que el monto total del PGN no se altera, el recorte en el servicio de la deuda se destinó a inversión y funcionamiento (Cuadro 2-37).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-37

Apropiaciones de gasto, proyecto vs. aprobado 2017- 2021
Biliones de pesos

Concepto	2017		2018		2019		2020		2021	
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado
Funcionamiento	137,18	136,20	149,33	147,49	157,19	160,24	172,06	170,15	185,01	184,93
Servicio de la deuda	54,34	52,36	51,94	48,01	66,44	51,93	59,30	53,61	75,90	70,52
Inversión	32,91	35,86	34,29	40,05	35,37	46,83	40,35	47,95	53,09	58,55
Total	224,42	224,42	235,56	235,55	259,00	259,00	271,71	271,71	313,997	314,00
Participación porcentual										
Funcionamiento	61,1	60,7	63,4	62,6	60,7	61,9	63,3	62,6	58,9	58,9
Servicio de la deuda	24,2	23,3	22,1	20,4	25,7	20,1	21,8	19,7	24,2	22,5
Inversión	14,7	16,0	14,6	17,0	13,7	18,1	14,9	17,6	16,9	18,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para 2021 se autorizó una apropiación inicial para servicio de la deuda de \$70,52 billones (6,0% del PIB) la cual superó en 31,5% al monto aprobado en 2020. La participación de la apropiación por servicio de la deuda en la apropiación total aprobada pasó del 23,3% en 2017 al 19,7% en 2020. En 2021 la participación se incrementó a 22,5% por los vencimientos esperados en esa vicencia, que llevaron a un incremento de los gastos por amortizaciones de la deuda apropiadas del 50,6%.

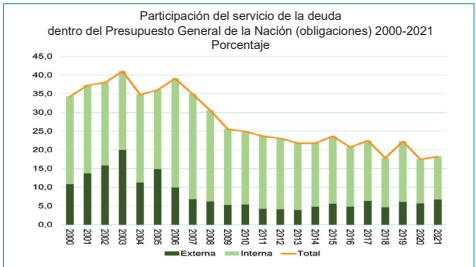
Los gastos por servicios de la deuda vienen perdiendo participación dentro de la ejecución del PGN medida por el momento de obligación. Se puede observar que el servicio de la deuda entre 2000 y 2007 representó, en promedio, el 36,9% de las obligaciones totales del PGN. El indicador mantuvo desde entonces una tendencia descendente hasta alcanzar un mínimo de 17,5% en 2020 (Gráfico 2-17). La ratio entre las obligaciones por servicio de la deuda y las obligaciones totales en la vicencia 2021 fue del 18,2%, el incremento del indicador muestra el impacto de la depreciación del peso colombiano y la concentración de vencimientos de bonos externos en 2021.

La estrategia del Gobierno Nacional de colocar deuda a más largo plazo, las tasas más favorables obtenidas en las operaciones de crédito público desde que se recuperó el grado de inversión en 2011⁴⁷, el uso rutinario de operaciones de canje de TES B y de recompras de títulos externos (que no tienen impacto

47. El posible impacto de la pérdida del grado de inversión en 2021 sobre el servicio de la deuda se vería en las próximas vicencias.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-17



Fuente: cálculos CGR, SIF, Ministerio de Hacienda.

presupuestal) y en años recientes la autorización del Congreso de la República al Gobierno para usar apropiaciones de la vicencia inmediatamente anterior para pagar gastos de la vicencia actual (como pasó en 2019 y 2021), fueron los factores que explicaron esta disminución.

Aunque el Gobierno siguió hasta 2019 una estrategia de acudir a mayor endeudamiento interno, las fuertes depreciaciones del peso colombiano en 2014, 2015 y 2020 aumentaron los gastos asociados a la deuda externa. En 2020 y 2021 se acudió a mayor endeudamiento externo con el fin de atender la crisis por la COVID-19, lo cual repercutirá en las próximas vicencias.

Para interpretar lo ocurrido con el servicio de la deuda en la vicencia 2021 se requiere tener en cuenta que dentro del articulado del PGN 2021 se incluyó, en el artículo 25, comentado anteriormente, la posibilidad de utilización de apropiaciones de gasto de 2020 para atender el servicio de la deuda de la vicencia 2021.

Este tipo de autorización le permitió al Gobierno Nacional, en las últimas leyes de presupuesto, la posibilidad de cubrir parcialmente los gastos por servicio de la deuda de una vicencia con las apropiaciones de la vicencia anterior. Dicha posibilidad se usó en las vicencias fiscales 2019 y 2021. Por ello, si se comparan los pagos de la vicencia por servicio de la deuda de la vicencia actual y los que incluyen el rezago ejecutado, se encuentra un significativo incremento en estas dos vicencias (Cuadro 2-38). Nótese que no se trata de la ejecución de una reserva como tal, ya que el Gobierno no deja

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

compromisos asociados a las operaciones de crédito público (amortizaciones, intereses o comisiones) pendientes de pago (lo que se interpretaría por los mercados financieros nacionales e internacionales como un incumplimiento de pago -default-) sino que la constitución de ese rezago es un mero formalismo a través de un registro presupuestal para poder hacer uso de la autorización dada por el Congreso de la República.

Cuadro 2-38

Pagos servicio de la deuda: actual vs total, 2017-2021
Billones de pesos

Año	Vigencia actual	Actual + Rezago ejecutado	Vigencia actual	Actual + Rezago ejecutado
	Billones de pesos		Porcentaje del PIB	
2017	48.90	48.97	5,3	5,3
2018	36.38	36.40	3,7	3,7
2019	51.56	62.11	4,9	5,9
2020	45.28	45.32	4,5	4,5
2021	54.59	62.54	4,6	5,3

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

Para 2021 se contaba con \$70,52 billones de la apropiación aprobada y con un monto no determinado en el momento de la aprobación del PGN 2021, correspondiente a las apropiaciones no utilizadas de 2020. Al cierre de la vigencia 2020 el Gobierno Nacional comprometió \$53,23 billones por servicio de la deuda y obligó \$45,28 billones con lo que pudo contar con una apropiación de gasto adicional por \$7,95 billones. Nótese que, por un lado, frente al proyecto inicial del PGN 2021, el Congreso disminuyó el servicio de la deuda en \$5,38 billones (Cuadro 2-37) y, por otra parte, le dieron al Gobierno Nacional una autorización no determinada en el artículo 25 que se tradujo en una aprobación de gasto adicional de \$7,95 billones. En total entonces, el Gobierno Nacional podría gastar en servicio de la deuda \$78,47 billones.

Por ello la ejecución del servicio de la deuda debe incluir no solo lo correspondiente a la vigencia actual, y agregar lo correspondiente a esa especie de reserva constituida en 2020, siendo el agregado el que resultó relevante. Los pagos por servicio de la deuda llegaron en 2021 a \$62,54 billones (5,3% del PIB), de los cuales \$20,31 billones correspondieron a deuda externa y \$42,23 billones a deuda interna. Respecto a 2020 los pagos por servicio de la deuda se incrementaron en 38,0% (Cuadro 2-39).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-39

Ejecución del servicio de la deuda 2021
Billones de pesos

Concepto	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos
Servicio de la deuda pública externa	25,34	25,21	20,31	20,31	20,31
Amortizaciones	14,65	14,29	10,85	10,85	10,85
Intereses, comisiones y otros gastos	10,69	10,92	9,46	9,46	9,46
Servicio de la deuda pública interna	45,18	45,31	39,34	34,29	34,29
Amortizaciones	21,32	20,05	16,36	10,36	10,36
Intereses, comisiones y otros gastos	23,03	24,43	23,14	23,09	23,09
Fondo de contingencias	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83
Total vigencia actual	70,52	70,52	59,65	54,59	54,59
Servicio de la deuda pública externa			0,00	0,00	0,00
Intereses, comisiones y otros gastos			0,00	0,00	0,00
Servicio de la deuda pública interna			7,95	7,95	7,95
Amortizaciones			7,46	7,46	7,46
Intereses, comisiones y otros gastos			0,48	0,48	0,48
Total reservas			7,95	7,95	7,95
Servicio de la deuda pública externa			20,31	20,31	20,31
Amortizaciones			10,85	10,85	10,85
Intereses, comisiones y otros gastos			9,46	9,46	9,46
Servicio de la deuda pública interna			47,29	42,23	42,23
Amortizaciones			22,83	17,82	17,82
Intereses, comisiones y otros gastos			23,62	23,57	23,57
Fondo de contingencias			0,83	0,83	0,83
Total			67,60	62,54	62,54

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

Respecto al servicio de la deuda externa cabe destacar lo siguiente:

- Aunque el Gobierno mantuvo los recursos apropiados para la vigencia actual inalterados en \$70,52 billones, realizó una recomposición entre la deuda interna y externa. Para ello, disminuyó la apropiación de deuda externa en \$134.836 millones y aumentó la de deuda interna en el mismo valor.
- Dentro de las amortizaciones de deuda externa, \$7,07 billones correspondieron a vencimientos de títulos y \$3,78 a cancelación de préstamos. Dentro de los intereses y comisiones \$6,80 billones correspondieron a títulos y \$2,66 billones a préstamos.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Respecto a la deuda interna, se destacó lo siguiente:

- El Ministerio de Hacienda realizó operaciones de canje en el segundo semestre de 2020 con títulos que vencían en 2021 por \$5,02 billones, lo cual le abrió espacio presupuestal al Gobierno.
- Este espacio le permitió al Gobierno realizar en noviembre operaciones de redención anticipada de títulos por \$5,31 billones (valor costo).
- Las amortizaciones de deuda interna se discriminaron así: \$13,23 billones correspondieron a vencimientos y redenciones anticipadas de TES B de largo plazo, \$4,43 billones a cuentas por pagar y \$160.888,61 millones a cancelaciones de otros préstamos.
- Las cuentas por pagar (\$4,43 billones), incluidas dentro del servicio de la deuda, correspondieron a: \$1,45 billones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias o conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles; \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones para la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo; y \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del FOMAG.
- Los pagos por intereses y comisiones de deuda interna se discriminan así: \$23,57 billones correspondieron a pago tenedores de títulos de deuda y \$56.829,81 millones a otros préstamos.
- Como aportes al Fondo de Contingencias se realizaron pagos por \$834.362,30 millones.

Finalmente, en cuanto al servicio de la deuda y en concordancia con los resultados de las Cuentas del Presupuesto de 2020, el Ministerio de Hacienda efectuó una operación mediante la cual emitió bonos externos en un momento coyuntural que este tipo de deuda venía aumentando junto con la tasa de cambio, para cubrir los vencimientos de la deuda interna (TES B).

El monto emitido le permitió adicionar \$13,55 billones al total del recurso del crédito externo (13) y redujo \$3,7 billones para una apropiación vigente. Del monto vigente 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.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Servicio de la deuda nacional por fuente de financiación 2021
Billones de pesos

Vigencia / Rubro	Apr. Inicial	Apr. Adicionada	Apr. Reducida	Apr. Vigente	Compr.	Oblig.	Pagos	PA	Reservas	Cuentas por pagar
Actual	70,52	4,49	4,49	70,52	59,65	54,59	54,59	0,87	10,87	5,06
Servicio de la deuda pública externa	25,34	1,46	1,59	25,21	20,31	20,31	20,31	5,03	4,90	0,00
Préstamos	6,48	0,32	0,13	6,66	6,44	6,44	6,44	0,05	0,23	-
Servicio de la deuda pública interna	45,18	3,03	2,90	45,31	39,34	34,29	34,29	5,84	5,97	5,06
Reservas					7,95	7,95	7,95			
Servicio de la deuda pública interna					0,01	0,01	0,01			
Préstamos					0,01	0,01	0,01			
11					0,01	0,01	0,01			
Títulos de deuda					7,94	7,94	7,94			
11					1,55	1,55	1,55			
13					6,39	6,39	6,39			
Total general	70,52	4,49	4,49	70,52	67,60	62,54	62,54	2,92	2,92	5,06

Fuente: Recursos del Crédito Interno: 11; Recursos del Crédito externos: 13.

Fuente: CGR, con información de SIIIF- Nación.

2.2.4 Ejecución rezago constituido vigencia 2020

El rezago constituido al cierre de la vigencia 2020 fue de \$27,26 billones, de los cuales \$26,34 billones (96,63%) correspondieron a reservas presupuestales y \$0,92 billones (3,37%) a cuentas por pagar, alcanzando en 2021 una ejecución del 97,8% (Cuadro 2-41).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-41

Rubro	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago 2020			Ejecución (%)
			Total	Participación (%)	Pagos	
Funcionamiento	11,70	0,28	11,98	44,0	11,74	98,0
Servicio deuda	7,95	-	7,95	29,2	7,95	99,9
Inversión	6,68	0,64	7,32	26,9	6,97	95,3
Total general	26,34	0,92	27,26	100,0	26,66	97,8

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

2.2.4.1 Ejecución reservas 2020

Las reservas constituidas en 2020 se ejecutaron en un 97,74%, siendo las del servicio de la deuda las de más alta ejecución con un 99,90%, mientras que la más baja se presentó en las reservas constituidas para inversión con un 94,80% (Cuadro 2-42).

Cuadro 2-42

Gasto	Reserva constituida	Participación %	Compromisos	Obligación	Pagos	Ejecución %
Deuda	7,95	30,20	7,95	7,9	7,95	99,90
Inversión	6,68	25,38	6,46	6,3	6,34	94,80
Total	26,34	100,00	25,95	25,75	25,74	97,74

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

Como resultado de la prueba de auditoría realizada a 33 unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$24,48 billones (92,95% del total de las reservas constituidas), se determinó que la reserva presupuestal para 2020, para las entidades a las que se les practicó la prueba, estaba sobrestimada en \$12,95 billones, atendiendo la instrucción impartida en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.4.2 Ejecución cuentas por pagar 2020

Las cuentas por pagar constituidas en 2020 alcanzaron una ejecución del 99,94%, reportando un logro en funcionamiento del 99,87%, mientras que en las cuentas por pagar correspondientes a inversión la ejecución fue del 99,98% (Cuadro 2-43).

Cuadro 2-43

Rubro	Cuentas por pagar	Obligación	Pagos	Ejecución %
Inversión	0,64	0,64	0,64	99,98%
Total	0,92	0,92	0,92	99,94%

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

Bajo las mismas circunstancias de lo planteado en el numeral anterior, las cuentas por pagar se encontraban subestimadas, a la luz de la prueba realizada en las 33 unidades ejecutoras enunciadas, en un monto de \$12,95 billones.

2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2021

Con base en los registros realizados por las entidades en el aplicativo SIIIF Nación, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2021 fue de \$24,41 billones, de los cuales \$23,49 billones (96,25%) correspondieron a reservas presupuestales, mientras que \$0,92 billones (3,75%) a cuentas por pagar.

2.2.5.1 Reservas Presupuestales Constituidas en la vigencia 2021

Las reservas presupuestales se distribuyeron así: Servicio de la deuda \$5,06 billones (21,52%); inversión \$10,61 billones (45,16%) y funcionamiento \$7,83 billones (33,32%) (Gráfico 2-18).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-18



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

Se evidenció una disminución de \$2,85 billones (10,82%) en el monto de las reservas presupuestales constituidas con respecto a 2020. Las variaciones más significativas se reflejaron en los montos de reservas constituidas para funcionamiento, que pasaron de \$11,70 billones en 2020 a \$7,83 billones en 2021.

Es representativo el monto de las reservas presupuestales constituidas para el servicio de la deuda pública, que para 2021 alcanzaron un monto de \$5,06 billones, los cuales, casi en su totalidad, se observaron en el rubro de TES clase B con \$5,05 billones.

Con relación al cuatrienio 2014 a 2017, se evidenció un incremento del 290,39% en el monto promedio de las reservas presupuestales constituidas durante el período 2018 a 2021. Es así como mientras en el primer período el promedio de reservas presupuestales constituidas fue de \$7,60 billones, a lo largo del segundo el promedio fue de \$22,07 billones.

De las reservas presupuestales para funcionamiento constituidas durante la vigencia 2021, la mayor participación se evidenció en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, que concentraron el 68,17% del total.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres constituyó reservas presupuestales por valor de \$2,38 billones con destino al Fondo Nacional de

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gestión del Riesgo de Desastres para la atención de desastres y emergencias en el territorio nacional; mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público constituyó reservas presupuestales por \$1,95 billones, de las cuales el 83,74% correspondió a las asignaciones especiales al FONPET, así como a los recursos destinados al FOME.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo constituyó para 2021 reservas presupuestales de funcionamiento por un monto de \$1,01 billones, de los cuales \$0,98 billones (97,03%) correspondieron a las constituidas para la financiación del fondo de pensiones públicas del ámbito nacional.

En cuanto a las reservas constituidas para inversión, el mayor monto le correspondió al Instituto Nacional de Vías (Invias) con \$1,41 billones destinadas a la adquisición de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la infraestructura vial.

La Presidencia de la República constituyó reservas presupuestales para inversión por un monto total de \$1,22 billones. El 74% de estos recursos, equivalentes a \$0,9 billones, correspondieron a las transferencias corrientes destinadas para el apoyo financiero a programas y proyectos para el logro y mantenimiento de la paz.

La Contraloría General de la República, por medio de sus delegadas sectoriales, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 40 de la Ley 42 de 1993, como un componente de las auditorías programadas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) de 2022, realizó el proceso de referendación de las reservas presupuestales constituidas a 67 de las unidades ejecutoras del PGN, las cuales constituyeron reservas presupuestales por \$19,11 billones. Se evaluó una muestra por un monto de \$13,15 billones, equivalentes al 68,8% de las reservas constituidas por las unidades ejecutoras que fueron objeto del mencionado ejercicio auditor.

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 referendó el 93,33% de la muestra analizada (\$12,27 billones).

Entre las razones por las cuales no se referendó el restante 6,67% (\$0,88 billones) de la reserva constituida se tiene que los auditores no encontraron los correspondientes actos administrativos ni soportes contractuales como prórrogas o modificaciones que soportaran y justificaran su constitución; 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; situaciones que no corresponden a situaciones imprevisibles, a casos fortuitos o de fuerza mayor, sino que 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; constitución de reservas

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

presupuestales que deberían haberse constituido como cuentas por pagar toda vez que ya se habían recibido los bienes y servicios contratados, aun cuando se contaba con el PAC suficiente para dicho procedimiento.

Adicionalmente, resulta importante resaltar que, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 27 de la Ley 2159 de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continúa induciendo a las unidades ejecutoras del PGN a efectuar los registros de constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar contrariando las normas que para la materia están dispuestas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):

"Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 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 2022."

Frente a esta situación, y con el fin de establecer un acercamiento a la realidad de los hechos económicos de la contabilidad del PGN, la CGR, en paralelo a los procesos auditores adelantados, solicitó a las unidades ejecutoras, sujetos de control durante la vigencia, certificar la realidad de los registros realizados en la constitución de las reservas y cuentas por pagar presupuestales.

Así las cosas, 75 unidades ejecutoras del PGN que certificaron la información solicitada y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$19,10 billones (81,31% del total de las reservas constituidas), reportaron 'reservas inducidas' por valor de \$4,47 billones, atendiendo la instrucción impartida en el artículo 27 de la ley 2159 de 2021.

La realidad de los hechos económicos mostró para estas 75 unidades ejecutoras que la 'reserva real' fue de \$14,63 billones y que debieron constituirse como cuentas por pagar \$5,19 billones, puesto que se recibieron los bienes y servicios por ese monto (Cuadro 2-44).

Con base en los diferentes ejercicios realizados durante el cuatrienio por parte de la CGR para tener un acercamiento a la realidad económica del rezago presupuestal constituido año tras año, se observó que las reservas presupuestales fueron sobrestimadas en un monto de \$34,56 billones durante el periodo 2018 a 2021 (Cuadro 2-44).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-44

Comparativo rezago constituido por entidades en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP durante el cuatrienio 2018-2021. Billones de pesos

Vigencia	Reporte SIIF Nación II		Hechos económicos		Diferencias	
	Reserva	Cuenta por pagar	Reserva real	Cuenta por pagar real	Reserva	Cuenta por pagar
2018	18,43	0,47	4,94	3,36	13,49	-2,89
2019	14,23	0,81	10,57	4,47	3,66	-3,66
2020	24,48	0,24	11,54	13,18	12,94	-12,94
2021	18,10	0,72	14,63	5,19	4,47	-4,47
Total	76,24	2,24	41,68	26,2	34,56	-23,96

Fuente: SIIF, CGR, Auditorías sectoriales

Esta situación reflejó una generalización del uso de esta herramienta como mecanismo de ejecución presupuestal, así como la implementación de normas presupuestales que, contrariando lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, inducen a las unidades ejecutoras del presupuesto a constituir como reservas presupuestales compromisos que dada la realidad económica debieron haber sido constituidos como cuentas por pagar. Para la vigencia 2021 estas alcanzaron \$4,47 billones (Cuadro 2-44).

2.2.5.2 Cuentas por pagar constituidas en 2021

Las cuentas por pagar en 2021 alcanzaron los \$0,91 billones, con una disminución de 0,6% frente a los \$0,92 billones reportados en 2020 monto que, dada la situación desarrollada en los numerales anteriores, propiciada por lo establecido en el artículo 27 de la Ley del presupuesto, se encuentra subestimado.

Por la aplicación de esta norma, el monto de las cuentas por pagar constituidas para el presupuesto 2021, continúa considerablemente inferior a los valores históricos registrados a lo largo de las últimas décadas (Gráfico 2-19), situación que corrobora la posición de la CGR sobre su impacto en la determinación del déficit fiscal del GNC.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-19



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

Con base en los ejercicios realizados por la CGR, con respecto a la aplicación de estas normas que de alguna manera contravienen al EOP en lo referente a la constitución del rezago presupuestal, se estableció una subestimación en las cuentas por pagar que para el cuatrienio ascendió a \$23,96 billones (Cuadro 2-44)

2.2.5.3 Límites de la Ley 225 de 1995 en la constitución de reservas en la vigencia 2021

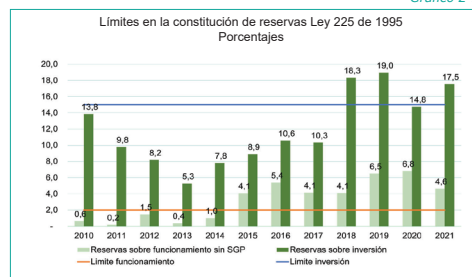
Como se expresó en los capítulos anteriores, la constitución de reservas presupuestales en los últimos años registró un comportamiento diferente a los años anteriores como efecto de forzar a constituir reservas a pesar de contar con la entrega de bienes y servicios para no registrar cuentas por pagar. Este cambio generó el aumento de las reservas y con ello del indicador de la Ley 225 de 1995 (compilada en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996 -OEP-).

Así mismo el Artículo 29 de la Ley del PGN 2021, establece que: "En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2021 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 90 de la Ley 225 de 1995". Norma que certifica hechos que aún no han ocurrido. Como una ley de PGN que empieza su vigencia el primero de enero de 2021, puede afirmar antes de que termine la vigencia de la ley, que las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto 2021 no han excedido los límites previstos en el artículo 78 del EOP.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Las razones fueron evidentes, toda vez que el total de reservas alcanzó los \$23,31 billones, de las cuales, para funcionamiento, llegaron a \$7,71 billones, frente a apropiaciones por \$166,21 billones (una vez descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros) se obtiene un indicador del 4,6%. Para inversión las reservas fueron de \$10,45 billones y las apropiaciones de \$59,27 billones, con lo cual el indicador llegó al 17,5% (Gráfico 2-20).

Gráfico 2-20



Fuente: CGR sobre cifras del SIIF, Ministerio de Hacienda

Con ello, en los últimos cuatro años consecutivos los indicadores de la Ley 225 para funcionamiento se incumplieron tanto en el agregado como para algunas entidades (Gráfico 2-20); mientras que el indicador de inversión solo estuvo por debajo del 15% en 2020 (varió frente al dato mostrado en la cuenta de 2020 como efecto de ajuste en las cifras del Ministerio de Hacienda).

La CGR insiste en que la interpretación del espíritu de la norma sobre el límite de las reservas se refiere a cada una de las secciones presupuestales, pero el Ministerio ha expuesto que es sobre el monto total del presupuesto. Ahora bien, si ese es el criterio, en ese caso se estaría incumpliendo en ambos sentidos para las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2021. 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 cuentas por pagar en la vigencia 2021, quedan los siguientes hechos significativos:

- Reservas no refundadas en los ejercicios de los auditores en un porcentaje superior al 5% del total, debido a que además de ser un incumplimiento

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

normativo del artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la causa radica principalmente en fallas de planeación o falencias de gestión. En este caso la Contraloría no refrendó reservas por un monto de \$0,88 billones.

- Incumpliendo de los límites establecidos por la Ley 225 de 1995, pues los recursos apropiados deben ajustarse a los propósitos para los que fueron aprobados, pues en caso de incumplimiento el presupuesto se debe reducir. Para la vigencia 2021, las reservas totales se excedieron en un 2,6% de gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión de los límites del 2% y 15% respectivamente establecidos por la Ley, ello originó una incorrección cuantitativa de \$5,8 billones.

- 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 y 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 \$4,77 billones.

2.2.6 Vigencias futuras

Las vigencias futuras (VF) son autorizaciones que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confs) 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 modalidad⁴⁸.

2.2.6.1 Evolución de las vigencias futuras

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021, las VF autorizadas con corte a 31 de mayo de 2021 ascendieron a \$120,3 billones (pesos constantes de 2021)⁴⁹. De las cuales, el 46,38% correspondió a Asociaciones Público-Privadas (APP); el 29,59% a excepcionales y el 24,02% a ordinarias. Estas VF comprometen los presupuestos anuales entre los años 2022 y 2048.

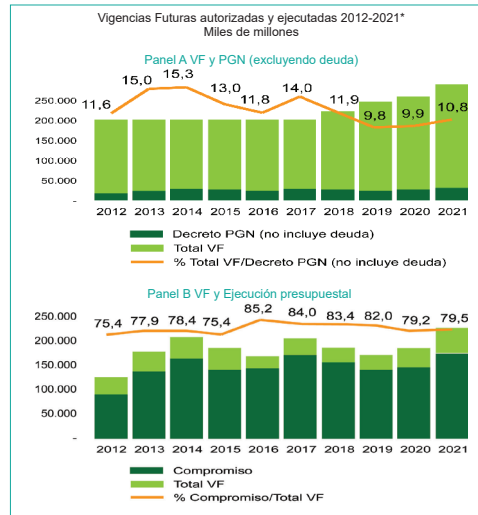
Evidentemente la utilización de las VF muestra la reducción del espacio fiscal para los presupuestos de los próximos años, pero es la garantía de que se cumplan las expectativas y contratos de la inversión pública. Esto se reflejó en el porcentaje de participación de las VF autorizadas en el PGN (excluyendo deuda) en años anteriores (2012 - 2021) donde el promedio fue de 12,3%. Para la vigencia 2021, este porcentaje fue 10,8% (Gráfico 2-21).

⁴⁸. Véase artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 y Ley 1508 de 2012 que incluyó otras vigencias futuras cuando reguló las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APP).

⁴⁹. MHCP - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021. Fuente: SIF Nación II, DGPPN - MHCP, Tabla 106, Página 414.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-21



*Cifras con corte a 31 de mayo de 2021. Fuente: tomado del MFMP 2021, página 418.

2.2.6.2 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas entre 2011 y 2020 para ejecutar en 2021

Entre 2011 y 2020 se autorizaron vigencias futuras por \$27,88 billones para ser ejecutadas en 2021; sin embargo, tan solo se comprometió el 75%, por lo cual las autorizaciones por \$6,96 billones expiraron al no haberse comprometido a más tardar el 31 de diciembre del año de la autorización (Cuadro 2-45).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-45

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2021				
Billones de pesos				
Tipo	Autorizado	Comprometido	Expirado	Participación comprometido
Ordinaria	19,05	15,04	4,01	72%
APP	4,99	3,99	0,99	19%
Excepcional	3,85	1,90	1,95	9%
Total	27,88	20,93	6,96	100%

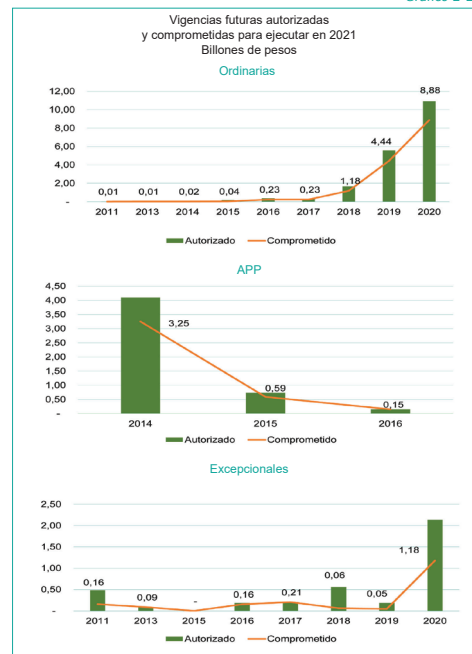
Fuente: SIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022

Las vigencias ordinarias concentraron el 72% de los recursos comprometidos, principalmente en los últimos tres años: 2018, 2019 y 2020, las APP el 19% en los años 2014, 2015 y 2016 y el 9% fueron excepcionales (Gráfico 2-22). El monto de vigencias futuras comprometidas para ejecutarse en 2021 equivale al 6% del total de apropiaciones comprometidas para la misma vigencia (Cuadro 2-46).

El monto de vigencias futuras comprometidas para ejecutarse en 2021 equivale al 6% del total de apropiaciones comprometidas para la misma vigencia (Cuadro 2-46).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-22



Fuente: SIF Nación II, fecha de consulta: 26/04/2022.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-46

Porcentaje de vigencias futuras comprometidas por vigencia 2018 - 2021 Billones de pesos				
Concepto	2018	2019	2020	2021
Compromisos totales	227,00	247,40	285,64	349,70
VF Comprometidas	16,53	16,58	17,11	20,93
% VF Comprometidas / Compromisos totales	8,2%	6,7%	6,0%	6,0%

Fuente: SIF Nación II.

Las vigencias futuras ordinarias se utilizaron, principalmente, en los sectores de Defensa y Policía e Inclusión Social y Reconciliación. En el primer sector, los recursos se concentraron en los gastos de funcionamiento y, en el segundo sector, en la inversión a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Entre los proyectos que concentraron la mayor parte de los recursos del respectivo sector se encontraron: Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional, Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional, Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional y Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP Nacional (Anexo 2-1).

Las APP se comprometieron para inversión en el sector Transporte, en los proyectos de inversión de 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 a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena) el proyecto para la Recuperación de la Navegabilidad del Río Magdalena (Cuadro 2-47).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 2-47

APP comprometidas para ejecutar en 2021 Sector Transporte y proyectos Miles de millones de pesos	
Sector	Inversión
Agencia Nacional de Infraestructura	3.566,68
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la concesión autopista al mar 2, departamento de Antioquia	314,90
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la concesión autopista al mar 1, departamento de Antioquia	306,32
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Rumichaca - Pasto, departamento de Nariño	250,73
Construcción operación y mantenimiento de la concesión autopista conexión Pacífico 1 - Autopistas para la prosperidad, Antioquia	220,71
Mejoramiento, construcción, rehabilitación y mantenimiento del corredor Villavieco - Yopal, departamentos del Meta y Casanare	212,27
Construcción operación y mantenimiento de la vía Mulato - Loboquero, departamento del Valle del Cauca	211,97
Rehabilitación construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de la concesión Autopista al río Magdalena 2 departamentos de Antioquia y Santander Occidente	206,34
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación corredor Popayán - Santander de Quilichao, departamento del Cauca	178,87
Mejoramiento construcción, operación y mantenimiento de la autopista conexión Pacífico 3, autopistas para la prosperidad, Antioquia, occidente	170,86
Rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento y operación del corredor santana - Mocoa - Neiva, departamentos de Huila, Putumayo y Cauca	166,31
Mejoramiento, construcción, mantenimiento y operación del corredor conexión norte - autopistas para la prosperidad departamento de Antioquia	164,79
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación corredor Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó, departamentos de Antioquia y Santander	159,32
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona - Cúcuta, departamento de norte de Santander	151,77
Rehabilitación mejoramiento, operación y mantenimiento del corredor perimetral de Cundinamarca, Centro Oriente	149,41
Rehabilitación mejoramiento, construcción, mantenimiento y operación del corredor Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad departamentos de Atlántico y Bolívar	138,21
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión Ruta del Sol sector III Nacional	125,00
Mejoramiento rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Bucaramanga - Pamplona, Norte de Santander	117,14
Mejoramiento, construcción, operación y mantenimiento de la concesión autopista conexión Pacífico 2, Antioquia, Occidente	97,42
Mejoramiento rehabilitación y mantenimiento del corredor Honda - Puerto Salgar - Girardot, Cundinamarca, Centro Oriente	86,13
Mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor transversal del Sisga, departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Casanare	84,44
Mejoramiento del corredor Puerta del Hierro - Palmar de Varela y Carreto - Cruz del Vizo, departamento del Atlántico	53,78
Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena -Cormagdalena.	426,46
Recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena	426,46
Total	3.993,14

Fuente: SIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Las vigencias futuras excepcionales se comprometieron en inversión pública, principalmente para el sector transporte en los proyectos a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invias) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de diferentes corredores viales. En el sector Hacienda por parte del 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 y el Sistema Integrado de Transporte Público Masivo Metroplus en el Valle de Aburrá, entre otros.

2.2.6.3 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021 para ejecutar de 2022 a 2045

Durante la vigencia 2021 se autorizaron vigencias futuras por \$50,46 billones, de las cuales el 59% fueron ordinarias, 27% de las APP y 14% excepcionales. Sin embargo, al cierre se comprometieron \$46,57 billones, que equivalen al 92% de las autorizaciones. Al no haberse comprometido los \$3,89 billones de vigencias futuras autorizadas al 31 de diciembre, estas expiraron, perdiéndose este espacio fiscal para ejecutar nuevos proyectos (Cuadro 2-48).

Cuadro 2-48

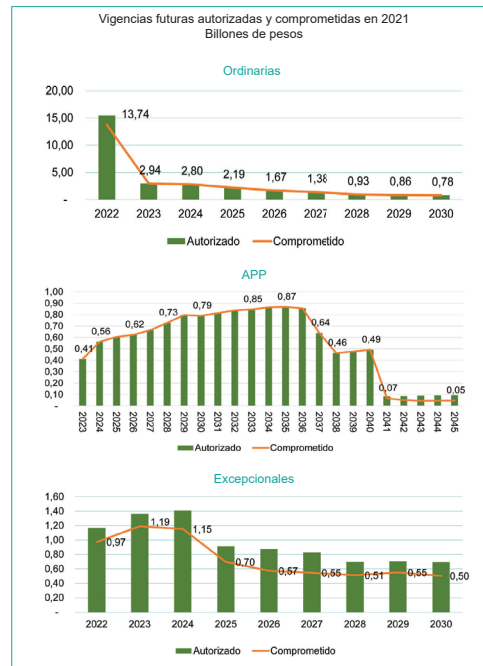
Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021 Billones de pesos				
Tipo	Autorizado	Comprometido	Expirado	Participación Comprometido
Ordinaria	29,05	27,29	1,76	59%
APP	12,78	12,59	0,19	27%
Excepcional	8,64	6,69	1,95	14%
Total	50,46	46,57	3,89	100%

Fuente: SIF Nación II.

La mitad de los recursos comprometidos en vigencias ordinarias fueron para ejecutar en la vigencia 2022 y la otra mitad se distribuyó entre los años 2023 y 2030. Las APP se comprometieron a partir de 2023 hasta el 2045 y la excepcionales 2022 y 2030 (Gráfico 2-23).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 2-23

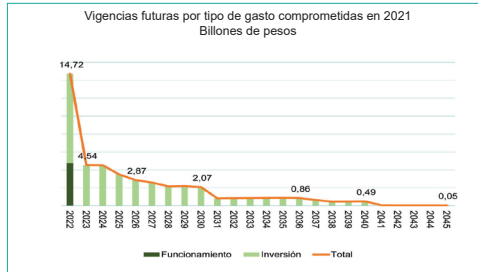


Fuente: SIF Nación II, fecha de consulta: 26/04/2022.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Las vigencias futuras autorizadas en 2021 se comprometieron, principalmente, para inversión pública concentrando el 90% de los recursos (\$41,83 billones) y el restante 10% (\$4,74 billones) se comprometió en gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento se concentraron en la vigencia 2022 con compromisos de vigencias futuras ordinarias por \$4,74 billones. Por su parte, el mayor valor de la inversión por \$9,97 billones (24%) en este año. El 58% de la inversión se comprometió para el periodo 2023 al 2030 y el restante 18% entre 2031 y 2045 (Gráfico 2-24).

Gráfico 2-24



Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022

Las vigencias futuras ordinarias se comprometieron en gastos de funcionamiento, principalmente, para el sector Defensa y Policía, seguido del sector Registraduría, mientras que la inversión pública se concentró mayoritariamente en los sectores: Transporte, Inclusión Social y Reconciliación y Educación.

En el sector Transporte se comprometieron principalmente para proyectos a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invias) para la Construcción, mejoramiento y mantenimiento de diferentes corredores viales; en el sector Inclusión Social y Reconciliación, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en proyectos como: Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional, Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional y Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional, entre otros, seguido del

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General con proyectos como: Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional, seguido por la "Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel nacional, entre otros. .

Los recursos comprometidos en las APP fueron para proyectos de inversión pública en los sectores Transporte y Fiscalía. El primero, por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para dos proyectos viales y otro para obras del canal navegable del río Magdalena y, el segundo, para la construcción de una sede de la Fiscalía General de la Nación en Santiago de Cali (Cuadro 2-49).

Cuadro 2-49

APP comprometidas en 2021 por sector, entidad y tipo de gasto
Miles de millones de pesos

Sector / Entidad	Inversión	Total
Transporte	11.236,14	11.236,14
Agencia Nacional de Infraestructura	11.236,14	11.236,14
Mejoramiento construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la vía Puerto Salgar-Barrancabermeja en los departamentos Cundinamarca, Boyacá y Santander	5.923,00	5.923,00
Construcción de obras de encauzamiento, operación y mantenimiento del canal navegable del Río Magdalena entre Bocas de Ceniza y Barrancabermeja Nacional	3.025,77	3.025,77
Mejoramiento construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la vía Sabana de Torres - Curumani en los departamentos Santander, Cesar	2.287,38	2.287,38
Fiscalía	1.352,40	1.352,40
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	1.352,40	1.352,40
Construcción, operación y mantenimiento de la sede única Fiscalía General de la Nación en Santiago de Cali	1.352,40	1.352,40
Total	12.588,54	12.588,54

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022

Las vigencias futuras excepcionales se comprometieron para inversión pública, especialmente del sector Transporte, para proyectos a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invias) para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de diferentes corredores viales y el proyecto de Rehabilitación construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (Anexo 2-2).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

2.2.7 Resultado presupuestal

Para el presente informe, el balance presupuestal⁵⁰ es la comparación entre los ingresos recaudados efectivamente (fuentes) frente a los gastos medidos en el momento de compromisos (usos). En la vigencia 2021, aun cuando se presentó y aprobó un presupuesto equilibrado por \$314,00 billones, en la ejecución presupuestal se presentaron desequilibrios en los ingresos por efecto económico de la crisis fiscal local y mundial y los regazos de la pandemia que debieron financiarse. De tal forma, el Gobierno ajustó los ingresos reduciendo los tributarios y aumentando los recursos del crédito, como se explicó en detalle en el capítulo segundo del presente informe. De igual forma, en los gastos se aumentaron en igual proporción al mayor aforo de recursos, para cubrir principalmente el gasto social.

Para la vigencia 2021, al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto por \$320,7 billones (recaudos menos devoluciones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN por \$323,8 billones, contenidos en el presente informe, se observó un resultado presupuestal negativo de \$3,0 billones, lo cual representó una disminución frente al dato positivo arrojado en 2020 de \$2,9 billones (Cuadro 2-50).

50. El artículo 39 de la Ley 42 de 1993 en el literal C., ordena que la Contraloría debe 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". Ello en concordancia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 310.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

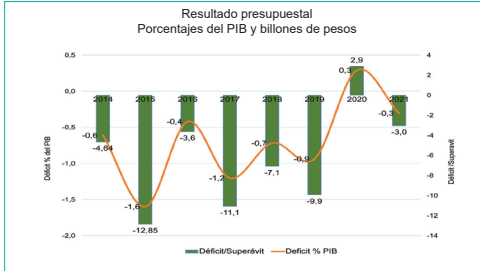
Cuadro 2-50
Resultado presupuestal por compromisos
Billones y porcentaje del PIB

Rubros	Diferencia 2021-2020											Porcentaje del PIB										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	%	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	%				
Ingresos del Presupuesto Nacional	133,46	150,11	197,3	215,2	219,9	272,2	288,6	329,2	51,1	1,7	2,0	2,6	2,8	2,8	3,4	3,4	3,4	1,1				
Ingresos Corrientes de la Nación	86,61	97,41	103,1	126,5	132,1	162,2	162,3	203,3	-16,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,5				
Ingresos Tributarios	95,77	97,12	102,9	122,0	131,8	161,4	161,2	191,6	-20,3	-16,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-16,4				
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,3	4,6	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Recursos de capital de la Nación	53,5	55,77	54,5	66,4	55,1	66,4	106,4	106,4	106,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Otros ingresos y ventas parafiscales	1,99	1,42	1,7	1,8	2,0	2,1	6,0	6,4	3,9	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0				
Funciones especiales	12,72	22,00	21,1	14,5	11,2	11,3	35,6	41,5	24,3	68,2	2,5	2,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7				
Ingresos de los establecimientos públicos	7,27	7,83	8,3	8,5	9,4	9,6	8,4	9,7	-1,2	-10,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0				
Arrendamientos	2,61	2,77	3,4	4,3	2,5	2,7	2,8	3,8	0,1	4,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3				
B-Recaudo de capital	2,74	2,91	3,1	3,3	3,6	3,8	4,4	4,7	14,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4				
C-Contribuciones parafiscales	188,1	202,86	209,9	226,3	227,0	247,4	285,6	323,8	38,2	13,4	24,7	25,2	23,3	24,6	23,0	23,3	28,6	32,4				
Total gastos PGN (e + h)	114,62	112,64	121,3	137,7	142,6	156,4	190,4	207,6	35,0	15,0	15,0	14,0	15,0	14,0	14,4	14,6	19,1	20,8				
L-Funcionamiento	39,89	46,32	39,7	48,9	47,0	51,6	53,2	67,7	1,6	3,1	6,2	6,5	6,6	6,3	4,8	4,9	5,3	6,0				
II-Servicio de la deuda	33,49	44,6	39,9	39,6	37,4	40,4	42,6	46,6	1,6	3,7	4,4	5,5	4,6	4,3	3,8	3,8	4,2	5,7				
III-Inversión	41,24	41,72	49,7	59,2	58,0	54,4	62,3	73,3	30,8	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3				
Delictivos/penales	-4,64	-12,85	-3,6	-11,1	-7,1	-8,9	2,9	3,0	12,8	441,6	-4,6	-1,6	-4,4	-1,2	-0,7	-0,9	0,3	-0,3				

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

En términos del Producto Interno Bruto, de un superávit presupuestal del PGN alcanzado en 2020 del 0,3% del PIB, se pasó a un déficit presupuestal de 0,3% del PIB en 2021 (Gráfico 2-25). Esta variación se originó, principalmente, por los efectos de la ejecución de los ingresos del presupuesto en la vigencia, en especial, de los recursos de capital y el mayor gasto fiscal que se dio en vigencia. Además, por el fuerte cambio en la tasa de crecimiento de la economía, al pasar de una tasa negativa del 7,05% en 2020 al fuerte repunte con una tasa positiva del 10,68% en 2021.

Gráfico 2-25



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Cuenta del Tesoro 2021

La Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional DGCPN (en adelante Tesorería) gestiona la liquidez y el manejo del portafolio de activos y pasivos del Gobierno Nacional y, por tanto, cumple un rol importante en la política fiscal. Esto mediante la administración de los ingresos, los gastos y el financiamiento de corto y mediano plazo, de acuerdo con el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), el Presupuesto General de la Nación, los marcos fiscales y los objetivos de la política económica.

En este capítulo se evalúa la gestión de liquidez del Gobierno a partir del flujo de caja y el portafolio global de la Tesorería, que incluye la caja y el portafolio en pesos y dólares propios de la Tesorería, así como los recursos de los Fondos que esta administra. Con el flujo de caja se determina las fuentes y usos y el balance de la Tesorería y su financiamiento, lo cual se integra con los balances contables de la Tesorería y la Deuda en el corto plazo (negocios que maneja la DGCPN) lo que en conjunto permite 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.

3.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes de recursos de la Tesorería en 2021 fueron los ingresos tributarios, que, debido a la recuperación de la economía, crecieron en un 23,3%, seguidos por los desembolsos de crédito interno, los cuales aumentaron 19,6%.

Otras fuentes de recursos fueron la desacumulación del portafolio del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) y el portafolio propio de la Tesorería, el uso de la caja acumulada en 2020, las utilidades transferidas por parte del Banco de la República y los ingresos No tributarios (Cuadro 3-1). Estos últimos presentaron un crecimiento significativo en 2021, debido a que en esta cuenta se registró el ingreso de \$13,7 billones proveniente de la venta de acciones del 51,4% que el Gobierno Nacional poseía en Interconexión Eléctrica ISA S.A.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Estas fuentes se destinaron en su mayor parte a gastos presupuestales, incluidos los gastos del FOME, y a las amortizaciones del crédito interno y externo (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

Fuentes y usos de la Tesorería Billones de pesos				
	2020	2021	Par %	var %
Fuentes	252,53	288,26	100,0	14,1
Ingresos corrientes	133,24	177,38	61,5	33,1
Tributarios	131,59	162,27	56,3	23,3
No tributarios	1,65	15,11	5,2	816,1
Fondos espec y otros	1,67	3,13	1,1	87,7
Otros rec capital	12,75	6,02	2,1	-52,7
Desembolsos de crédito	91,97	96,80	33,5	5,0
Externo	38,75	32,94	11,4	-15,0
Interno	53,22	63,86	22,1	19,6
TDS	9,74	0,00	0,0	-100,0
(+) Desacum / (-) acum Portafolio Fome	-13,20	9,08	3,1	-168,8
(+) Desacum / (-) acum Portafolio	1,13	5,54	1,9	389,5
Caja	-4,66	2,06	0,7	-144,2
Pagarés	0,00	0,00	0,0	0,0
Otras operaciones de Tesorería	12,88	-18,19	-6,3	-241,2
Utilidades Banco Rep	7,00	6,63	2,3	-5,3
Enajenación de activos	0,00	0,00	0,0	0,0
Usos	252,53	288,26	100,0	14,1
Gastos presupuestales	216,91	244,06	84,7	12,5
De los cuales Fome	19,58	25,88	8,0	32,1
Funcionamiento	151,59	169,83	58,9	12,0
Inversión	32,77	39,61	13,7	20,9
Intereses deuda	30,54	33,07	11,5	8,3
Externa	8,03	8,60	3,0	7,1
Interna	22,51	24,47	8,5	8,7
Otros gastos presupuestales	2,02	1,55	0,5	-23,1
Gastos no presupuestales	4,00	4,30	1,5	7,5
Amortización de crédito	31,62	39,90	13,8	26,2
Externo	6,47	10,47	3,6	62,0
Interno	25,16	29,43	10,2	17,0

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

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

3.2 El balance de caja de la Tesorería

Con la recuperación de la economía en 2021, aumentaron los ingresos tributarios, mientras los gastos si bien crecieron, lo hicieron a un menor ritmo que los ingresos. Esto arrojó un déficit de 68,1 billones, equivalente al 5,3% del PIB, que fue menor en 2,0 puntos porcentuales (p.b.) del PIB al déficit registrado en 2020 (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Balance de Tesorería Billones de pesos y porcentaje del PIB					
	Billones de pesos			%PIB	
	2020	2021	crec %	2020	2021
Ingresos corrientes	133,24	177,38	33,1	13,3	15,1
Tributarios	131,59	162,27	23,3	13,2	13,8
No tributarios	1,65	15,11	816,1	0,2	1,3
Fondos espec y otros	1,67	3,13	87,7	0,2	0,3
Recursos capital	12,75	6,02	-52,7	1,3	0,5
Gastos presupuestales	216,91	244,06	12,5	21,7	20,7
De los cuales Fome	19,58	25,88	32,1	2,0	2,2
Funcionamiento	151,59	169,83	12,0	15,2	14,4
Inversión	32,77	39,61	20,9	3,3	3,4
Intereses deuda	30,54	33,07	8,3	3,1	2,8
Externa	8,03	8,60	7,1	0,8	0,7
Interna	22,51	24,47	8,7	2,3	2,1
Otros gastos presupuestales	2,02	1,55	-23,1	0,2	0,1
Gastos no presupuestales	4,00	4,30	7,5	0,4	0,4
Déficit Tesorería	-73,25	-61,82	-15,6	-7,3	-5,3
Financiamiento	73,25	61,82	-15,6	7,3	5,3
Crédito externo	32,29	22,47	-30,4	3,2	1,9
Desembolsos	38,75	32,94	-15,0	3,9	2,8
Amortizaciones	6,47	10,47	62,0	0,6	0,9
Crédito interno	28,06	34,23	22,0	2,8	2,9
Desembolsos	53,22	63,66	19,6	5,3	5,4
Amortizaciones	25,16	29,43	17,0	2,5	2,5
TDS	9,74	0,00	-100,0	1,0	0,0
Acum Portafolio Fome	-13,20	9,08	-168,8	-1,3	0,8
(+) Desacum / (-) acum Portafolio	1,13	5,54	389,5	0,1	0,5
Caja	-4,66	2,06	-144,2	-0,5	0,2
Pagarés	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Otras operaciones de Tesorería	12,88	-18,19	-241,2	1,3	-1,5
Utilidades Banco Rep	7,00	6,63	-5,3	0,7	0,6
Enajenación de activos	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Como se mencionó arriba, los ingresos No tributarios experimentaron un incremento significativo en 2021, debido a los ingresos recibidos por la venta de acciones de ISA S.A., lo que representó un aumento de los ingresos del 1,2 p.p. del PIB. No obstante, estos recursos no debieron registrarse como ingresos no tributarios y debieron ser considerados como venta de activos fiscales en el flujo de caja de la Tesorería. Por esta razón deben considerarse como una operación de financiamiento ("por debajo de la línea"), de acuerdo con el manual de estadísticas del FMI. Si no se tienen en cuenta estos ingresos el déficit de la Tesorería en 2021 sería del orden del 6,4% del PIB, siendo aún inferior al déficit de 2020.

El déficit de Tesorería, por su parte, tuvo como contrapartida un financiamiento que provino del endeudamiento interno, que creció 22,0%, la liquidación de una parte del portafolio propio y del FOME, el uso de recursos de caja y las utilidades del Banco de la República, que fueron menores a las de 2020 (Cuadro 3-2).

Las operaciones de Tesorería presentaron un aumento (por eso su signo negativo "por debajo de la línea"), destacándose los reintegros de fiducias y los patrimonios autónomos y los recursos de los Fondos Administrados, lo cual en conjunto le brindaron liquidez permanente a la Tesorería.

3.3 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados

El saldo del portafolio de la Tesorería y los Fondos administrados se situó en 2021 en \$46,3 billones, lo que representó una disminución del 20,1% con respecto al 2020 (Cuadro 3-3). Esta reducción provino del portafolio propio de la Tesorería, que pasó de \$27,1 billones en 2020 a \$12,5 billones en 2021, debido a la liquidación de parte del portafolio del FOME y de las inversiones en dólares de corto plazo. Esto sumado a una menor caja, arrojó una menor disponibilidad de liquidez de la Tesorería al cierre de 2021.

Cabe mencionar que el portafolio propio de la Tesorería representó en 2021 el 26,9% del portafolio total, y estuvo distribuido en inversiones en pesos, principalmente TES y préstamos -operaciones simultáneas⁵¹, y en depósitos remunerados en el Banco República y pagarés, aunque con menores saldos que los registrados en 2020.

51. De acuerdo con el manual del FMI, una venta de activos no modifica el patrimonio del Gobierno, por tanto, debe considerarse como una operación de financiamiento. En contraste, los ingresos tributarios y los gastos presupuestales sí afectan el patrimonio, por lo que deben registrarse por "encima de la línea" para efectos del cálculo del déficit fiscal.

52. Las operaciones simultáneas son aquellas en las que un agente transfiere la propiedad de títulos a otro a cambio de una suma de dinero y este se compromete a transferir títulos de la misma especie y características a cambio de una suma de dinero en una fecha acordada.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 3-3

Composición del portafolio de Tesorería y fondos administrados
Billones de pesos

Inversión	2020	2021	Part %	Variación relativa %
Bonos FDN	2,50		-	
Fondos	2,50		-	
Pagares Interfondos	1,99	0,21	0,5	(89,5)
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,99	0,21	0,5	(89,5)
Sistema General de Regalías				
Forse	1,99			
Depósitos Remunerados Banrep	13,22	9,59	20,7	-27,4
Fondos				
Sistema General de Regalías		0,50	1,1	
Bonos Pensionales		0,90	1,9	
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,10	0,15	0,3	52,0
FONCONTIN (garantías e infraestructura)	0,43	4,16	9,0	860,7
FOME	12,34	1,00	2,2	(91,9)
Otros	0,34	4,29	9,3	1.158,1
Depósitos Remunerados DGCPTN	27,36	27,92	60,4	2,0
Sistema General de Regalías	18,93	22,40	48,4	18,3
Forpet	1,61	1,25	2,7	(22,3)
FONCONTIN (infraestructura)	3,28			
Fondos	1,37			
FOME		2,57	5,6	
Otros	2,18	1,70	3,7	(22,0)
TES	2,52	1,35	2,9	(46,5)
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,35	1,35	2,9	(42,5)
FOME	0,17			
Otros fondos	0,00	0,00	0,0	(99,1)
Simultáneas	2,16	4,7		
FOME CDT Findeter	0,85	0,55	1,2	(35,2)
Total portafolio pesos	48,45	41,79	90,4	(13,7)
Portafolio dólares	9,44	4,46	9,6	(52,8)
Excedentes (Tesorería Nacional)	9,44	4,46	9,6	(52,8)
Total portafolio	57,89	46,25	100,0	(20,1)
Portafolio Fondos Administrados	30,81	33,80	73,1	9,7
Portafolio Tesorería Nacional (1)	27,08	12,46	26,9	(54,0)
En pesos	4,44	3,88	8,3	(12,7)
FOME	13,20	4,12	8,8	(68,8)
En dólares	9,44	4,46	9,6	(52,8)
Caja Tesorería (2)	6,38	4,32	(32,3)	
Disponibilidad final (1)+(2)	33,45	16,77	(49,9)	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

El portafolio del FOME en 2021 (\$4,1 billones) se distribuyó en depósitos remunerados en la Tesorería y el Banco de la República y en un CDT emitido por Findeter, aunque redujo su saldo con relación al 2020 para orientarlo a los respectivos fines presupuestales.

El portafolio de los Fondos Administrados por su parte aumentó en un 9,7% en 2021, constituyendo el 73,1% del portafolio total. Este incremento obedeció al mayor saldo del Sistema General de Regalías (SGR), que alcanzó los \$22,4 billones en depósitos remunerados en la Tesorería y \$0,5 billones en depósitos remunerados en el Banco de la República. También se elevó el portafolio del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Foncontin) en este tipo de depósitos, alcanzando los \$4,2 billones (Cuadro 3-3).

Cabe señalar que los bonos emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), los cuales estuvieron en el portafolio de la Tesorería por varios años, originados con la venta de Isagén, fueron trasladados⁵³ al Fondo de Desarrollo de la Infraestructura (Fondos) y ya no aparecieron registrados como parte del portafolio. Los Fondos con los mayores recursos en 2021 fueron el SGR, el Foncontin, el Forpet y el FOME, que como ya se anotó, siguieron dotando de liquidez permanente a la Tesorería.

3.4 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, 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 activos⁵⁴ y pasivos corrientes⁵⁵ 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.

53. Mediante Acta de Transferencia de Bienes Fideicomitidos del 4 de enero de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio traslado a la FDN los recursos de la cuenta especial Fondes en virtud del contrato de fiducia del FONDES que tiene por objeto constituir un patrimonio autónomo.

54. 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.

55. 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.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

3.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional

Los activos corrientes de la Tesorería en 2021 disminuyeron en 38,8% con respecto al 2020. Esto debido a que como se mencionó arriba, se redujo la caja, se liquidó portafolio de la Tesorería y del FOME, se dejaron de administrar recursos del Fondes y se redujo el saldo de los depósitos remunerados de la Tesorería en el Banco de la República. Esto se reflejó en la disminución de cuentas como el Efectivo, la Cuenta Única Nacional, los Depósitos en el exterior, los Depósitos remunerados en el Banco de la República, el Equivalente al efectivo, las Inversiones en TES y los Recursos recibidos en administración, donde se registran los depósitos remunerados por la DGCPTN⁵⁶ (Cuadro 3-4).

La única cuenta de los pasivos que aumentó en 2021 fue Otras cuentas por pagar, que incluye los reintegros de patrimonios autónomos o fiducias, los cuales ascendieron a \$5,8 billones.

En la cuenta Préstamos gubernamentales otorgados se registró el préstamo del Gobierno al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios (FESSPD) por \$1,55 billones⁵⁷, con los cuales se sustituyó al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE). Sin embargo, a esta cuenta se le aplicó un deterioro contable por \$1,38 billones, debido a la imposibilidad del FONSE para cumplir con las obligaciones de este crédito.

En cuanto a los CDT emitidos en Findeter y adquiridos por el FOME, que son parte del portafolio de Tesorería, se contabilizaron en el activo no corriente de la Tesorería.

Los pasivos corrientes por su parte registraron una reducción del 10,9% con relación al 2020 (Cuadro 3-4), lo cual obedeció a la disminución de los Créditos de Tesorería, donde se contabilizan los depósitos remunerados por la Tesorería a los Fondos, y a la reducción de los Recursos recibidos en administración, que incluye los recursos de los Fondos Administrados (SGR, Foncontin, FOME, Fondes, etc.). También incluye recursos de otras entidades, pero que no hacen parte del portafolio de la Tesorería, como Coltel, Positiva Compañía de Seguros, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional (UGPP), entre otros.

56. No se incluyen aquí los depósitos remunerados del SGR ya que estos se registran en el activo de este Sistema.

57. De acuerdo con el Decreto 809 de 2020 el MHCP a través de la DGCPTN podrá proveer préstamos al FESSPD para destinarlos a solventar las necesidades de recursos asociadas a la implementación de esquemas de solución de largo plazo, derivados de los procesos de toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se encuentren en curso, los cuales se hayan visto afectados por la situación de emergencia sanitaria.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 3-4

Tesoro Nacional Activos y pasivos corrientes Billones de pesos					
Código	Concepto	2020	2021	Crec %	
1	Activos	45,26	27,71	-38,8	
1.1	Efectivo	29,15	20,13	-30,9	
1.1.06	Cuenta Única Nacional	6,50	4,39	-32,4	
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	18,43	11,66	-36,7	
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	5,22	2,55	-51,2	
1.1.10.12	Depósitos remunerados	13,22	9,12	-31,0	
1.1.33	Equivalentes al efectivo	4,22	4,08	-3,5	
1.1.3303	Equivalentes al efectivo (Overnight)	4,22	1,91	-54,7	
1.1.3305	Compromisos de reventa de inversiones	0,00	2,16	-	
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	5,73	1,65	-71,3	
1.2.01	Inversiones administración de liq. en títulos de deuda	2,55	1,35	-47,0	
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	2,55	1,35	-47,0	
1.2.11	Inversiones administración de liq. fondos adm.	2,53	0,02	-99,2	
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,02	0,02	-14,1	
1.2.11.40	Certificado Depósito a Término (CDT) Findeter FOME	0,42	0,00	-	
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	2,50	0,00	-	
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones	0,26	0,29	12,6	
13	Cuentas por cobrar	0,03	0,00	-	
14	Préstamos gubernamentales otorgados	1,90	0,41	-78,7	
19	Otros activos	8,44	5,53	-34,5	
19.08	Recursos recibidos en administración	8,44	5,53	-34,5	
2	Pasivos	69,46	61,92	-10,9	
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	8,46	5,53	-34,7	
2.3.06	Operaciones de financiamiento interno de corto plazo	8,46	5,53	-34,7	
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	0,00	0,00	-	
2.3.06.06	Créditos de tesorería	8,46	5,53	-34,7	
2.4	Cuentas por pagar	60,99	56,39	-7,5	
2.4.53	Recursos recibidos en administración	55,54	50,60	-8,9	
2.4.90	Otras cuentas por pagar	5,45	5,80	6,3	
	Activo corriente - Pasivo corriente	-24,20	-34,21	41,4	

Fuente: CHIP y cálculos CGR.

3.4.2 Balance de la deuda pública

Los activos corrientes del balance de Crédito Público (Deuda) en 2021 se incrementaron con respecto al 2020 en 49,7% (Cuadro 3-5). Lo anterior obedeció al aumento de la cuenta Préstamos gubernamentales otorgados, cuyo saldo correspondió en su mayor parte a los préstamos otorgados a las

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

empresas no financieras, especialmente a la Aeronáutica Civil (\$1,39 billones) para financiar sus compromisos presupuestales.

Con respecto a la cuenta Deterioro de préstamos por cobrar, se encuentra que gran parte de su saldo (\$5,1 billones) correspondió a los préstamos de la Nación a Electricaribe (\$5,03 billones). Cabe recordar que este saldo provino de la asunción de la deuda por parte de la Nación que Electricaribe tenía con el FESSPD.

Los pasivos corrientes de Crédito Público por su parte disminuyeron en un 2,1%, esto debido a la reducción de las obligaciones por el Financiamiento de largo plazo (bonos externos), que cayeron en un 80,1% (Cuadro 3-5). Las demás fuentes de financiamiento como el interno (de corto y largo plazo), y los Préstamos por pagar (internos y externos) presentaron aumento (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Crédito público (Deuda) Activos y pasivos corrientes Billones de pesos					
Código	Concepto	2020	2021	Crec %	
1	Activos	1,73	2,60	49,7	
13	Cuentas por cobrar	0,00	0,00	-99,8	
14	Deudores	1,67	2,56	53,7	
14.16	Préstamos gubernamentales otorgados	1,67	2,56	53,4	
	De los cuales préstamos a las empresas no financieras	1,57	1,72	9,1	
14.77	Préstamos por cobrar de difícil recaudo	4,98	5,08	1,8	
14.80	Deterioro acumulado de préstamos por cobrar	-4,98	-5,08	1,8	
1.2	Instrumentos derivados	0,07	0,03	-49,5	
2	Pasivos	51,37	50,29	-2,1	
2.2	Emisión y colocación de títulos de deuda	46,96	45,21	-3,7	
2.2.22	Financiamiento interno de corto plazo	19,72	21,83	10,7	
2.2.23	Financiamiento interno de largo plazo	17,95	21,54	20,0	
2.2.23.01	Títulos TES	17,85	21,42	20,0	
2.2.23.90	Otros bonos y títulos emitidos	0,10	0,11	9,9	
2.2.25	Financiamiento externo de largo plazo	9,29	1,85	-80,1	
2.2.25.90	Otros bonos y títulos emitidos	9,29	1,85	-80,1	
2.3	Préstamos por pagar	4,37	5,03	15,1	
2.3.13	Financiamiento interno de corto plazo	0,34	0,37	9,0	
2.3.17	Financiamiento externo de corto plazo	4,03	4,66	15,6	
2.3.17.02	Préstamos banca multilateral	3,38	3,85	13,8	
	Otros préstamos	0,65	0,81	25,0	
2.4	Cuentas por pagar	0,04	0,05	28,0	
	Activo corriente - Pasivo corriente	-49,63	-47,69	-3,9	

Fuente: CHIP y cálculos CGR.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

De acuerdo con el saldo del activo y el pasivo corriente de Crédito Público, la diferencia en 2021 fue de \$47,7 billones, lo cual fue menor a la registrada en 2020 (Cuadro 3-5). El aumento de los préstamos gubernamentales y la reducción de las obligaciones externas de corto plazo, explican este resultado.

3.5 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público)

La diferencia entre los activos corrientes de la Tesorería y Crédito Público y los pasivos corrientes de los dos balances se situó en 2021 en -\$81,9 billones, que representó una diferencia negativa mayor que la de 2020 (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

Activos y pasivos corrientes Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional Billones de pesos				
	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo Número de veces	
	2020	2021	2020	2021
Deuda (Crédito Público)	-49,63	-47,69	29,6	19,4
Tesoro Nacional	-24,20	-34,21	1,5	2,2
Total*	-73,83	-81,90	2,6	3,7

*Sin ajuste de cuentas recíprocas

Fuente: CHIP, cálculos CGR.

Los pasivos de corto plazo de la Tesorería y Crédito público representaron 3,7 veces los activos corrientes, lo que significa que estos últimos no serán suficientes para cubrir las obligaciones de 2022.

En Conclusión, con la recuperación económica experimentada en 2021, se elevaron los ingresos tributarios, lo que con un menor ritmo del gasto, permitió un menor déficit de Tesorería con respecto al 2020. Si bien este resultado se mantiene excluyendo los ingresos por la venta de la participación accionaria del Gobierno Nacional en ISA, es importante que se conserve el criterio de registrar estas operaciones por "debajo de la línea".

La Tesorería cubrió su déficit con crédito externo e interno, con las utilidades del Banco de la República y utilizó los recursos de caja y del portafolio (incluido el del FOME) que tenía al cierre de 2020. Los recursos de los Fondos Administrados por la Tesorería aumentaron, especialmente por el SGR y Foncontin. Estos recursos si bien no se requirieron para cubrir el déficit de 2021, se mantuvieron elevados, constituyéndose con los reintegros y recursos de los patrimonios autónomos en un apoyo constante a la liquidez de la Tesorería.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

El saldo del balance corriente de Tesorería, donde se registran los activos y pasivos de corto plazo, esto es los derechos y obligaciones a menos de un año, reflejó las anteriores condiciones de liquidez y presentó una reducción de activos y una disminución de los pasivos, aunque en una proporción menor, lo que aumentó la diferencia de los pasivos frente a los activos dada en años anteriores.

Se destacó en los activos de Tesorería la reducción de la caja y el portafolio y el deterioro de cartera del préstamo al FESSPD. En los pasivos se destacó la reducción de los recursos de los Fondos Administrados y otras entidades públicas y el aumento recursos de patrimonios autónomos y fiduciarios.

En cuanto al balance corriente de Deuda, se enfatizó en 2021 el aumento de los activos debido al préstamo a la Aeronáutica Civil, y se presentó un deterioro de cartera por las dificultades del FESSPD para pagar la deuda asumida de Electricaribe. Los pasivos a corto plazo disminuyeron por las menores obligaciones de deuda externa para el 2022. La diferencia entre pasivos y activos por tanto se redujo con respecto a la de 2021. Dado lo anterior el saldo de activos y pasivos corrientes de Tesorería y Deuda consolidado se situó en -\$81,9 billones, que fue mayor a la diferencia en 2020 (\$73,8 billones). Esto representó una proporción de pasivos a activos de 3,7 veces.

Para 2022 las obligaciones de corto plazo se concentran principalmente en los Fondos Administrados, que se pueden renovar sin relativa dificultad, y en los vencimientos de TES B de corto plazo y emisiones de TES B efectuadas en años anteriores. Las obligaciones externas son menores (especialmente las de bonos) y no representan una presión significativa en la liquidez en divisas, aunque a mediano plazo el perfil de vencimiento de la deuda externa puede configurar un riesgo de refinanciamiento y dificultades en la balanza de pagos.

Los títulos TES B se deberán refinanciar con nuevas colocaciones de corto y mediano plazo y muy posiblemente se tendrán que realizar canjes de estos títulos para desconcentrar los pagos de corto plazo en el perfil de vencimientos.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Los recursos para atender la emergencia social y económica causada por la COVID-19

4.1 Los ingresos para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19

De acuerdo con el mensaje presidencial del PGN 2021, la estrategia económica del Gobierno Nacional para atender la emergencia en la vigencia 2021 se basó en un endeudamiento con fondos públicos por \$25 billones, que se ejecutarían a través de operaciones presupuestales del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

De igual forma, se le sumaron los excedentes por \$3,25 billones de las entidades con participación estatal; \$2,6 billones del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES) y \$650.000 mm de otras entidades. Además, esperaba recaudar cerca de \$300.000 mm del impuesto solidario de los funcionarios y contratistas del Estado.

Así, para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19 se adicionó para los presupuestos de las vigencias 2020 y 2021 un monto de \$47,03 billones, de los cuales se ejecutaron \$21,36 billones en 2020 y \$22,7 billones en 2021 (sin incluir la ejecución de los recursos de traslados a entidades por \$0,48 billones ni del fondo cuota manejo gas natural por \$0,12 billones) (Cuadro 4-1).

Contraloría General de la República

151

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-1

Fuentes de recursos para atender la emergencia por COVID-19
Billones de pesos

Fuente de recursos	Valor adicionado a PGN 2020 y 2021
Préstamo de la Nación del Fondo de Ahorro y Estabilización	12,10
Préstamo a la Nación del Fondo Nacional de Pensiones Entidades Territoriales (FONPET)	3,00
Préstamo a la Nación del Fondo de Riesgos Laborales	0,33
Impuesto Solidario COVID-19	0,29
Inversiones Obligatorias en Títulos de Solidaridad (TDS)	9,81
Rendimientos financieros del FOME	
Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN)	15,00
Excedentes de las entidades con participación estatal	3,25
Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES)	2,60
Otras entidades	0,65
Total	47,03

Fuente: Mensaje presidencial 2021 y Libro Blanco del FOME

4.2 Ejecución del gasto para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19

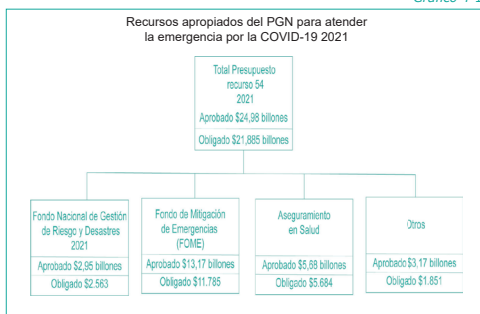
La Ley del Presupuesto 2021 aprobó para la vigencia un monto de \$3,2 billones y autorizó al Gobierno Nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación (PGN) los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020, que correspondieron a \$3,37 billones. A ello se sumó los recursos dispuestos por el artículo 39 de la misma Ley, mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 085 del 26 de enero de 2021) incorporó al presupuesto de 2021 las pérdidas de apropiación de la vigencia 2020, que se registraron en \$18,5 billones, para un total de \$25,07 billones.

Este monto en los registros SIIF apareció como recurso 54 y se distribuyó en: funcionamiento con \$22,32 billones e inversión con \$2,66 billones, mientras que por rubro le correspondió el 53% para el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), 23% para aseguramiento en salud, 12% para el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y el 13% en otros (Gráfico 4-1).

152 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 4-1



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda

La ejecución de estos recursos se situó en 87,6% y registró pérdidas de apropiación por \$1,6 billones, quedando en reserva \$1,5 billones y cuentas por pagar de \$121.000 millones. Las menores ejecuciones se presentaron en el sector Trabajo con 9,3%, seguida por Hacienda con el 67% y Vivienda con el 70% (Cuadro 4-2).

Desde la primera declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, la política diseñada por el Gobierno Nacional para enfrentar los efectos ocasionados por la pandemia de la COVID-19 giró alrededor de tres ejes: i) fortalecimiento del sistema salud y su capacidad de respuesta; ii) ayuda social a la población en condición vulnerable; y iii) protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo.

Contraloría General de la República

153

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-2

Ejecución de recursos asignados a la emergencia por la COVID-19, recurso 54, por sector según SIIF, 2021
Miles de millones de pesos

Sector y vigencia	Apr. inicial	Adiciones	Reducciones	Apr. vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Reserva	CXP	Ejecución
Actual	3.186,0	38.882,2	17.070,7	24.977,5	23.357,1	21.884,7	21.763,8	1.472,4	120,9	87,6
Educación	-	392,9	-	392,9	392,9	392,9	392,9	-	-	100,0
Hacienda	726,0	21.821,5	18.919,2	5.628,3	4.160,4	3.773,0	3.773,0	387,4	-	67,0
Inclusión Social y Reconciliación	7.844,1	-	7.844,1	7.714,1	7.882,6	7.882,6	7.882,6	31,5	-	97,9
Presidencia de la República	2.953,5	-	2.953,5	2.953,5	2.953,5	2.953,5	2.953,5	389,9	-	86,8
Relaciones Exteriores	0,5	-	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-	-	72,0
Salud y Protección Social	5.704,1	-	5.704,1	5.704,1	5.700,3	5.700,3	5.700,3	3,8	-	99,9
Trabajo	7,6	-	7,6	7,6	4,7	4,5	4,5	0,2	-	59,3
Transporte	2.430,0	151,6	151,6	2.430,0	2.415,5	1.756,0	1.635,0	699,5	120,9	72,3
Vivienda, Ciudad y Territorio	-	16,5	-	16,5	11,6	11,6	11,6	-	-	70,0
Reservas	-	-	-	-	3.361,1	3.344,7	3.344,7	16,4	-	-
Cuentas por pagar	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-

Fuente: CGR, CDEF, DCEF con SIIF.

De acuerdo con la clasificación realizada por la CGR en los tres ejes de los contratos reportados en SIIF de la ejecución del recurso 54, aparecen compromisos por \$2,71 billones que correspondieron, en su mayoría, a temas de transporte como construcción y reparación de vías (Cuadro 4-3).

Cuadro 4-3

Ejecución vigencia actual recurso 54
Billones de pesos

Programa	2020		2021		Participación
	Compromiso	Participación	Compromiso	Obligación	
Atención Emergencia Sanitaria	7,05	31,96	8,87	8,47	38%
Ayuda social población vulnerable	8,66	39,25	7,85	7,81	34%
Otros	0,05	0,24	2,71	1,91	12%
Protección del empleo y reactivación económica	6,30	28,55	3,63	3,68	17%
Total general	22,06	100	23,36	21,88	100%

Fuente: CGR, CDEF, DCEF con reclasificación DIARI y DCEF, SIIF

154 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Al comparar con lo comprometido en 2020 se registró una variación positiva del 6%, sin embargo, se presentó disminución del 37% para el programa de Protección al empleo y reactivación económica y del 9% para el programa de Ayuda Social a población vulnerable, desplazándose este recurso al denominado Otros, que de \$0,05 billones pasaron a \$2,71 billones, principalmente para temas de vías y transporte.

En respuesta a esta inquietud, el Ministerio de Hacienda y Crédito público (MHCP) informó que la mayor apropiación se encontró en el rubro de Incentivo a las inversiones en hidrocarburos y minería - Certificado de Reembolso Tributario (CERT), artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, por \$500.000.000.000, que correspondió a una transferencia apropiada en el MHCP y destinada a la reactivación económica; a su vez que en el marco de la Ley 2063 de 2020 y en el respectivo Anexo del Decreto de liquidación del PGN para la vigencia fiscal 2021 y en el Fondo Rotatorio de Relaciones Exteriores se apropiaron \$525.000.000 en el rubro Adquisiciones diferentes de activos para la contratación del transporte internacional de 192.000 dosis de vacunas del laboratorio Sinovac desde la República Popular China a Colombia, la nacionalización y el servicio de transporte terrestre de las mercancías.

No se comprometió el medio billón anunciado por el MHCP y no fue comprensible que este monto haga parte del recurso 54 para atender la emergencia, cuando es un alivio tributario dado a las empresas que hayan incrementado inversiones de exploración y explotación de hidrocarburos y exploración en minería. El Artículo 365 antes enunciado, reglamentado con el Decreto 2253 de 2017, establece que: " ... Las inversiones en el sector de hidrocarburos que darán lugar al otorgamiento del CERT serán exclusivamente aquellas que tengan por objeto el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, la adición de reservas probadas o la incorporación de nuevas reservas recuperables, ya sea mediante actividades de exploración o mediante actividades dirigidas al aumento del factor de recobro en proyectos de cuencas en tierra firme, incluidas en este último caso las respectivas pruebas piloto ... ".

El MHCP trasladó a la Agencia Nacional de Infraestructura la solicitud de la CGR sobre los otros rubros ejecutados por esta con fuente de recurso 54 por un monto de \$6.575 millones⁵⁸, respondiendo que "la Agencia como órgano ejecutor no tiene facultad legal, ni la competencia para determinar el tipo de recurso con cargo al cual se van a financiar cada uno de sus gastos, razón por la cual la asignación para la vigencia 2021, del recurso 54 como fuente de financiación de algunos de sus proyectos, no dependió de esta entidad" sino de las autoridades presupuestales. Sin embargo, señala que los proyectos

58. Radicado de la Contraloría No. 2022E0054367 del 30 de marzo de 2022. Traslado del Ministerio de Hacienda No. 2-2022-016840 del 25 de abril de 2022. Traslado del DNP No. 20224300362061 del 2 de mayo de 2022. Radicado ANI No.: 20226010139001.

Contraloría General de la República

155

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

que fueron financiados con recursos 54 están ligados con la reactivación de la infraestructura de transporte que gestiona la entidad y según sus argumentos se deduce que apuntan a la reactivación económica y protección del empleo.

De acuerdo con el mensaje presidencial del PGN 2021, para la protección a la salud y atención de la emergencia sanitaria se destinaron recursos adicionales para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, de la red de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) y de Cuidados Intermedios (UCIM), expansión de la capacidad diagnóstica, compra de elementos de protección personal, de elementos de bioseguridad para los centros de reclusión e implementos para la atención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, adquisición de paquetes de atención en salud y pago de una bonificación para el personal de salud, entre otras.

La mayor contratación se realizó para servicios y cuidado de la salud con el 34%, seguida por la vacunación con el 33% y pagos de las UPC de fallecidos o suspendidos con el 21% (Cuadro 4-4).

Cuadro 4-4

Recurso 54 comprometido para protección a la salud y atención emergencia sanitaria 2021
Billones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Elementos de bioseguridad y de aseo	0,21	0,21	0,21	2,4%
FNGR - Vacunación	2,95	2,56	2,56	33,3%
Insumos y equipos Médicos	0,79	0,79	0,79	8,9%
Pago UPC Cotizantes fallecidos o suspendidos	1,85	1,85	1,85	20,9%
Reconocimiento Talento Humano	0,01	0,01	0,01	0,1%
Seguros	0,00	0,00	0,00	0,0%
Servicios cuidado salud	3,05	3,05	3,05	34,4%
Total general	8,87	8,47	8,47	100%

Fuente: CGR, DCEF con SIIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

Para la protección de la población más vulnerable y desarrollo social, según el Mensaje Presidencial, se transfirieron recursos para pagos adicionales de los programas Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. Se realizaron transferencias por compensación del IVA y por Ingreso Solidario y se procedió al financiamiento temporal de servicios públicos (energía, gas y alcantarillado, acueducto y aseo) de los estratos más pobres de la población. Los pagos por ingreso solidario se propuso extenderlos hasta junio de 2021.

El mayor monto contratado fue para el programa Ingreso solidario con el 86,1%, seguido por el programa Colombia Mayor con el 10,4% (Cuadro 4-5).

Contraloría General de la República

156

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-5

Recurso 54 comprometido para protección de la población más vulnerable y desarrollo social 2021
Billones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Auxilio trabajadores	0,00	0,00	0,00	0,1%
Auxilios educativos	0,12	0,12	0,12	1,5%
Embajadas y Consulados	0,00	0,00	0,00	0,0%
Programa "Colombia Mayor"	0,82	0,81	0,81	10,4%
Programa "En Acción"	0,14	0,14	0,14	1,8%
Programa Ingreso Solidario	6,76	6,73	6,73	86,1%
Servicios profesionales	0,00	0,00	0,00	0,0%
Subsidio servicios públicos domiciliarios	0,01	0,01	0,01	0,1%
Total general	7,85	7,81	7,81	100,0%

Fuente: CGR, DCEF con SIIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

Para la protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica se asignaron recursos a programas para apoyar el pago de nómina de MIPYMES, trabajadores independientes, capital de trabajo de MIPYMES y microfinancieras (formales e informales). Se fortaleció la capacidad de apalancamiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG) como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formularan las personas naturales y los pequeños empresarios.

Se dispuso la ampliación de los plazos en el calendario tributario, la reestructuración de créditos de empresas y personas afectadas por la pandemia, la ampliación de la oferta de crédito a las empresas otorgando mayor liquidez a través de la banca de segundo piso (Bancóldex y Findeter) y la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) para subsidiar el 40% de un salario mínimo por cada empleado de nómina, subsidiar la mitad de la prima de junio para salarios entre un smmv y \$1 millón (\$220/\$250 mil) y apoyar el diferimiento voluntario del 50% restante de esta prima. La mayor contratación se efectuó para el programa PAEF con el 50,9%, seguido por los subsidios otorgados por medio del FNG con el 40,3% (Cuadro 4-6).

Contraloría General de la República

157

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-6

Recurso 54 comprometido para la protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica 2021
Billones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Líneas de crédito Findeter	0,096	0,096	0,096	2,4%
PAEF - Nómina	1,905	1,905	1,905	48,4%
PAEF - Prima	0,099	0,099	0,099	2,5%
Reactivación económica	0,251	0,000	0,000	6,4%
Subsidios otorgados por el FNG	1,584	1,584	1,584	40,3%
Total general	3,935	3,684	3,684	100,0%

Fuente: CGR, DCEF con SIIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

El 80% de los contratos para otros ejes diferentes a los planteados en el Mensaje Presidencial se dirigieron a contratos de obras y mantenimiento y mejoramiento de las vías terciarias y un 8,3% para aportes al Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) (No VIS) correspondientes al proyecto de inversión de Distribución de coberturas de tasa de intereses para financiación de vivienda nueva nacional (Cuadro 4-7).

Contraloría General de la República

158

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-7

Recurso 54 comprometido para 'otros' 2021 Millones de pesos				
Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Actividades relacionadas con seguimiento ambiental	206,49	206,49	206,49	0,01
Administración de recursos y asistencia técnica	1.750,00	1.750,00	1.750,00	0,06
Almacenamiento	31,20	-	-	0,00
Aportes al fondo de reserva	225.868,16	89.152,37	89.152,37	8,34
Aunar esfuerzos técnicos, administrativos o financieros	3.500,00	3.500,00	3.500,00	0,13
Avalúo comercial	36,45	-	-	0,00
Concepto de cobros	75,31	75,31	75,31	0,00
Concepto de intereses	12,88	12,88	8,13	0,00
Contrato de concesión	8.350,63	-	-	0,31
Contrato de interventoría	169.697,11	84.479,38	82.051,64	6,26
Contrato de obra	1.367.507,93	900.449,52	798.533,72	50,50
Equipos informáticos	351,37	351,37	351,37	0,01
Gastos Judiciales	2,18	2,18	2,18	0,00
Gravamen al movimiento financiero	0,17	0,17	0,17	0,00
Honorarios	8,05	8,05	8,05	0,00
Indemnización	453,27	388,51	386,09	0,02
Licencias de programas informáticos	951,64	886,62	886,62	0,04
Mantenimiento y mejoramiento de vías rurales o terciarias	800.700,38	730.368,21	713.858,09	29,56
Maquinaria y equipo no médico	49,85	49,85	49,85	0,00
Mejoramiento, gestión social, predial y ambiental	50.510,00	38.271,49	38.271,49	1,86
Pago pasivo	3,82	3,82	3,82	0,00
pensiones	50.000,00	50.000,00	50.000,00	1,85
Restauración de los ecosistemas degradados	1.817,00	1.817,00	1.817,00	0,07
Seguimiento documental	22,97	22,97	-	0,00
Servicios de energía	1.900,00	1.900,00	1.900,00	0,07
Servicios de Internet	15,08	15,08	15,08	0,00
Servicios profesionales	24.067,36	8.344,65	8.306,21	0,89
Supervisión	-	-	-	-
Válidos	697,13	696,88	696,66	0,03
Total general	2.798.886,41	1.912.752,81	1.791.830,35	100,00

Fuente: CGR, DCEF con SIIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

4.3 Las políticas y acciones adoptadas por el Gobierno para atender la emergencia por la COVID-19

Entre las acciones adelantadas por el Gobierno para aumentar los ingresos de la población y la protección del empleo se establecieron, 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 de

Contraloría General de la República

159

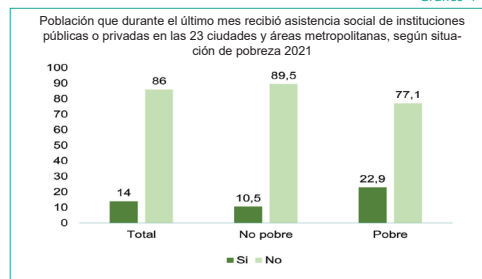
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto 518, para aquella población vulnerable que no estaba beneficiada de otros programas; transferencias como la devolución del IVA para personas en los hogares beneficiados con los programas Familias en Acción y Colombia Mayor y 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 de 2020, se definió el valor de la transferencia en \$80.000, priorizando a las personas mayores de 70 años.

De acuerdo con la GEIH y la metodología aplicada en 2021 con integración de los registros administrativos de los programas que otorgaron subsidios a los hogares, estos aportaron para la reducción de la pobreza 3,6 p.p., en cabecera 2,8 p.p. y en centros poblados y rural disperso 6,5 p.p.

Sin embargo, los resultados de la encuesta Pulso Social del DANE indican que en el último mes de aplicación de la encuesta, en las 23 principales ciudades solo el 2,3% de los hogares en pobreza recibió ayudas de programas de asistencia social de instituciones públicas o privadas, así como un 11% de los hogares no pobres.

Gráfico 4-2



Fuente: DANE, PS

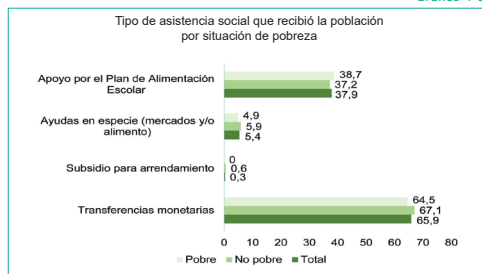
Contraloría General de la República

160

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

De los hogares en pobreza que recibieron ayuda, el 65% lo hizo en transferencias monetarias, un 39% en ayuda por el Plan de Alimentación Escolar y un 5% en especie (Gráfico 4-3).

Gráfico 4-3



Fuente: DANE, PS

4.3.1 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 de 2020) con el fin de 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 de la COVID-19, extendiéndose hasta noviembre de 2021. De acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), entre abril y noviembre de 2021 se beneficiaron 49.636 empleadores y 452.378 empleados protegidos con un monto girado a las empresas de \$698.278 millones.

El valor del apoyo en 2021 para empleados hombres de todos los sectores económicos fue de \$363.000 y para mujeres empleadas en el sector turístico, hotelero, gastronomía, actividades artísticas y de recreación de \$454.000.

En 2020 se favoreció a las medianas, grandes y muy grandes empresas, con lo que se beneficiaron en total 3.087 empresas muy grandes (más de 500

Contraloría General de la República

161

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

empleados) y de grandes empleadores (entre 200 y 500 empleados) con una cobertura del 44% y 45% respectivamente, asignándoseles el 47% del recurso.

En 2021 se creó un nuevo programa dirigido a las micro y pequeñas empresas denominado PAEF micro y pequeños empleadores, con una cobertura del 3% de las empresas, del 2% para las microempresas y del 16% para las pequeñas empresas.

De acuerdo con la ejecución registrada en el SIIIF, en 2020 se comprometieron \$4,8 billones para el PAEF, mientras en 2021 se comprometió \$1,9 billones para el PAEF micro y pequeños empleadores. De 3.960.411 empleados beneficiados en 2020 con el PAEF se pasó a 452.305 con el PAEF micro y pequeños empleadores (Cuadro 4-8).

Cuadro 4-8

Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores por tamaño del empleador, abril a noviembre del 2021						
Tamaño del empleador (# de trabajadores)	Número de empresas a 2018*	Empleador con subsidio	Cotizantes	Recurso (millones de \$)	Cobertura empresa	Per cápita mensual empleado
Micro <=10	1.504.329	35.906	169.752	285.346	2%	240.137
Pequeña >10 <=50	87.761	13.730	282.553	413.032	16%	208.827
Total	1.592.090	49.636	452.305	698.378	3%	220.577

* Estimaciones EA con cifras de cámaras de comercio y Confecámaras.

Fuente: UGPP, Boletín de abril a noviembre de 2021.

4.3.2 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 mediante el Decreto 770 de 2020 y modificado por la Ley 2060 del 2020, otorgó al beneficiario el primer pago de la prima de servicios de 2020. Con el Decreto 803 de 2020 se creó el PAP para el sector agropecuario, consistente 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 equivale 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.

Con fuente en el SIIIF, en la vigencia se comprometieron \$187.879 millones para el pago de la prima de junio de 2020 y en 2021 \$98.984 millones para la prima de diciembre de 2020. Según la UGPP se beneficiaron 1.048.561 empleados (Cuadro 4-9).

Contraloría General de la República

162

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-9

Beneficiarios PAP y recurso invertido

Tamaño del empleador (# de trabajadores)	Empleados beneficiados	Distribución	Recurso (millones de pesos)	Distribución
Micro <=10	207.441	20%	66.303	23%
Pequeña >10 <=50	268.532	26%	77.102	27%
Mediana >50 <=200	217.025	21%	59.580	21%
Grande >200 <=500	119.962	11%	31.737	11%
Muy Grande >500	235.601	22%	54.784	19%
Total	1.048.561	100,0	289.506	100

Fuente: elaborado CGR, CDEFP, DCEF con UGPP, Boletín Resultados del Programa Prima de Servicios, tomado el 4 de abril del 2022 de la página web de la Entidad.

4.3.3 Programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario fue creado mediante el Decreto 518 de 2020 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. Inició su ejecución en marzo de 2020 y su ejecución se extendió a 2021, incluso para el 2022.

Para el inicio del programa en abril de 2021, los hogares que recibieron algún pago de ingreso solidario llegaron a 3.084.987. El monto mensual entregado a cada hogar fue de \$160.000 por medio de entidades financieras y según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) benefició a tres millones de hogares. Los pagos para población no bancarizada se efectuaron por Efecty o cuentas digitales en Movii, Daviplata, Bancolombia, Nequi y Ahorro a la Mano.

Si bien es un programa que impactó positivamente los ingresos de los hogares e incrementó particularmente el recurso para el consumo de alimentos⁵⁹, el monto fue bajo si se tiene en cuenta que una persona se consideraba pobre si su ingreso mensual era inferior a \$354.031 al mes y en pobreza extrema si recibió menos de \$161.099 al mes. Si se tiene en cuenta que el promedio de personas por hogar en pobreza es de 3,5 y suponiendo que todos los miembros del hogar recibieron el beneficio, este valor solo cubriría el 45% del recurso que se requiere para sacar a un hogar de la pobreza extrema.

59. BID, Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis de la COVID-19 en Colombia, mayo de 2021.

Contraloría General de la República

163

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Además, debe tenerse en cuenta que la inflación en 2021 se situó en 5,52%, pero fue más alta para la población más pobre. La inflación en los hogares de clase media fue de 5,78%, cercano al de la inflación total, en los hogares ricos de 4,39%, mientras que para los pobres y vulnerables el alza de precios fue de 6,85%, es decir, más de un punto porcentual por encima de la inflación total nacional.

El recurso comprometido para este programa pasó de \$4,37 billones en 2020 a \$6,88 billones en 2021 y se trasladaron a las entidades financieras \$6,85 billones, los gastos financieros pasaron de \$26.000 millones a \$34.100 millones. Sin embargo, de acuerdo con los registros administrativos del DPS, utilizados por el DANE para el cruce con la GEIH, se beneficiaron 2.948.426 personas u hogares con un promedio recibido de \$1.375.806 y el monto del programa ascendió a \$4,05 billones⁶⁰. Lo anterior no concuerda con lo informado por el DPS a la CGR, existiendo una diferencia de cerca de \$2,8 billones en lo que realmente llegó a los beneficiarios.

En cuanto a la cobertura, según informó el DPS a finales de 2021 (Cuadro 4-10), 240.890 familias o personas no reclamaron algunos de los pagos con un per cápita de \$1.350.107, este per cápita coincidió con el reportado por el DANE para las personas que recibieron el pago.

60. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf

Contraloría General de la República

164

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-10

Hogares o personas que realizaron cobro o no realizaron cobro del programa Ingreso Solidario y monto 2021 por departamento
Millones de pesos

Departamento	Hogares no realizaron el cobro	Valor de no cobro	Per cápita	Beneficiarios	Monto entregado	Per cápita
Amazonas	251	378,80	1,51	2.251	4.890,24	2,17
Antioquia	31.306	43.198,58	1,38	274.383	596.606,40	2,17
Arauca	2.108	2.699,18	1,28	24.607	53.840,00	2,19
Atlántico	15.078	20.706,21	1,37	165.557	362.703,20	2,19
Bogotá	25.397	35.836,45	1,41	271.265	593.452,32	2,19
Bolívar	8.080	10.793,97	1,34	107.865	236.883,36	2,20
Boyacá	6.588	8.218,00	1,25	100.113	219.318,08	2,19
Caldas	3.167	4.454,02	1,41	55.030	120.823,84	2,20
Caqueté	3.088	3.617,64	1,17	28.629	61.971,04	2,16
Casanare	1.949	2.468,38	1,27	33.318	73.146,56	2,20
Cauca	6.167	8.025,70	1,30	83.936	183.358,40	2,18
Cesar	6.244	8.362,04	1,34	89.412	197.140,96	2,20
Chocó	2.615	3.261,99	1,25	24.612	53.225,12	2,16
Córdoba	6.978	9.242,22	1,32	113.601	250.011,52	2,20
Cundinamarca	16.467	21.715,09	1,32	174.997	382.043,68	2,18
Guainía	121	172,48	1,43	964	2.078,88	2,16
Guaviare	724	880,81	1,22	4.605	9.820,00	2,13
Huila	4.791	6.051,36	1,26	94.413	207.267,36	2,20
La Guajira	5.944	8.051,25	1,35	68.571	149.475,20	2,18
Magdalena	6.845	9.522,98	1,39	86.600	190.222,88	2,20
Meta	6.752	8.975,13	1,33	88.659	194.544,80	2,19
Nariño	8.636	10.903,09	1,26	88.361	191.795,84	2,17
Norte de Santander	18.296	24.385,52	1,33	168.058	367.924,64	2,19
Putumayo	2.835	3.413,53	1,20	28.393	61.479,04	2,17
Quindío	2.524	3.579,76	1,42	35.275	77.537,28	2,20
Risaralda	4.256	6.018,86	1,41	33.971	73.797,92	2,17
San Andrés y Providencia	465	673,76	1,45	3.311	7.079,84	2,14
Santander	9.978	13.667,79	1,37	141.191	309.315,52	2,19
Sucre	2.661	3.476,15	1,31	75.535	167.146,56	2,21
Tolima	4.974	6.468,82	1,30	91.024	199.720,96	2,19
Valle del Cauca	25.263	35.581,76	1,41	246.973	541.426,08	2,19
Vaupés	60	83,68	1,39	634	1.373,44	2,17
Vichada	282	342,32	1,21	3.207	6.940,48	2,16
Total	240.890	325.227	1,35	2.809.321	6.148.361	2,19

Fuente: CGR, con información remitida por DPS.

Contraloría General de la República

165

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Por otro lado, según el DPS se cubrieron 2.809.321 hogares o personas con un promedio de pago por hogar o persona de \$2.188.558. En este caso coincidió el número de hogares beneficiados con lo reportado por el DANE, pero el per cápita recibido por hogar o persona fue superior en un 58% entre lo que dice el DPS que pagó por hogar y lo que informó el DANE.

4.3.4 Programa Transferencias para Programas Sociales

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

De acuerdo con el SIIF se comprometieron en 2021 de recurso 54 para la implementación de las transferencias condicionadas para familias y jóvenes en acción, \$11.633 millones.

Según los registros administrativos del DPS, en Familias en Acción se beneficiaron 2.264.997 personas con un promedio anual de \$590.751 y un monto total de \$1,34 billones. En el programa de Jóvenes en Acción se beneficiaron 494.981 personas con un promedio anual de \$1.185.383 y un monto del programa de \$586.742 millones.

En concordancia con el mencionado Decreto, el DPS creó en 2020 el programa subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad que adicional a lo girado en el programa Colombia Mayor por el Ministerio del Trabajo con la cuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, otorgó un subsidio de \$80.000 pesos para cada adulto mayor en el programa Colombia Mayor, de acuerdo con el SIIF se comprometieron como subsidio al adulto mayor \$817.715 millones. La asignación definitiva en 2021 fue de \$1,77 billones y obligaron \$1,60 billones.

De acuerdo con los registros administrativos del DPS utilizados por el DANE para la GEIH, uniendo los dos programas se beneficiaron 1.776.137 ciudadanos de la tercera edad con un promedio recibido al año de \$1.427.058 y un monto total de los dos programas de \$2,53 billones.

En 2020 también se creó en el DPS el programa implementación de transferencias monetarias no condicionadas para disminuir pobreza monetaria en la población pobre, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, como una compensación a favor de la población más vulnerable que permita generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA). La anterior compensación es una transferencia en efectivo entregada directamente a la población beneficiaria.

Contraloría General de la República

166

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Los beneficiarios de la compensación del IVA son las personas en situación de pobreza determinadas mediante resolución por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de conformidad con la metodología de focalización del SISBEN, que identificó la situación de pobreza y pobreza extrema de las personas. De acuerdo con los registros administrativos del DPS se beneficiaron 2.053.147 hogares o personas con un promedio de \$412.130 y un monto total del programa de \$946,16 millones. De acuerdo con los registros del SIIIF, la asignación definitiva en 2021 fue de \$0,96 billones y se obligaron \$0,87 billones.

La CGR alertó por el riesgo de 'pérdida' de más de \$400.000 millones en recursos asignados a los programas de Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario y Devolución del IVA, por la presunta entrega de giros a personas que ya fueron reportadas como fallecidas, al igual que a personas que ya están pensionadas o que pese a estar registradas en el Sisbén, no cumplen con el puntaje necesario para acceder a los beneficios.

En el sector Defensa⁶¹, con relación a los recursos empleados para atender la pandemia de la COVID-19 en las vigencias 2020 y 2021, se comprometieron alrededor de \$364.900 millones por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los cuales comprenden 2,3% del presupuesto total para atender la emergencia sanitaria (\$16,1 billones) proveniente del FOME. Los recursos comprometidos por las entidades del sector Defensa se utilizaron en: i. Dotación de equipos médicos; ii. Elementos de bioseguridad y; iii. Servicios profesionales de salud.

4.3.5 Gasto de entes territoriales

En cuanto al gasto que realizaron los entes territoriales para atender la emergencia sanitaria en 2021, se comprometieron recursos por \$428.824 millones. El 36% de este compromiso correspondió a transferencias del FOME y 32% a recursos propios tributarios de los entes territoriales (Cuadro 4-11).

61. Aporte Delegada de Defensa CGR, DES

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-11

Gasto de entes territoriales para atender la emergencia sanitaria por fuente de recurso 2021

Recurso COVID	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución
Transferencias FOME	155.810,06	121.874,57	105.771,39	36,3
Recursos propios tributarios	135.897,69	124.452,33	108.045,30	31,7
Otros recursos de capital	71.085,36	64.356,83	62.365,12	16,6
Transferencias otros Nación	42.924,05	42.820,67	41.201,25	10,0
Otros propios no tributarios	8.259,67	8.251,53	8.088,75	1,9
Transf otras unidades g g	6.331,49	6.225,01	6.081,26	1,5
Transf emergencia sanitaria	3.484,47	3.219,73	3.217,61	0,8
Transf aseguramiento salud	3.091,50	2.489,07	2.287,68	0,7
Capitalizaciones	1.699,31	1.699,31	1.542,72	0,4
Donaciones	119,53	119,53	119,53	0,0
Recursos del crédito interno	66,63	66,63	66,63	0,0
Subvenciones	48,56	48,56	43,76	0,0
Diferentes subvenciones	5,54	5,54	5,54	0,0
Total	428.823,87	375.629,29	338.836,54	100,0

Fuente: CGR, DCEF con gasto entes territoriales CHIP 2021

El 45% del gasto se hizo en servicios a la comunidad, sociales y personales y un 8% se destinó a pago de mesadas pensionales y gastos de personal (Cuadro 4-12).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 4-12

Gasto de entes territoriales para atender la emergencia sanitaria por uso 2021

Gasto entes territoriales COVID-19	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución %
Servicios para la comunidad, sociales y personales	194.277,32	173.874,72	159.016,64	45,3
Otros bienes transportables excepto productos metálicos, maquinaria y equipo	54.991,83	36.366,56	34.213,03	12,8
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	54.688,28	49.891,44	46.138,57	12,8
Comercio y distribución; alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte; y servicios de distribución de electricidad, gas y agua	26.754,50	26.163,42	15.534,05	6,2
Fondos de servicios educativos de las instituciones de preescolar, básica y media	22.357,62	22.210,29	22.210,29	5,2
Mesadas pensionales a cargo de la entidad de pensiones	21.815,75	21.815,75	21.813,81	5,1
Gastos de personal	12.166,43	12.132,04	12.095,71	2,8
Productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero	9.131,73	5.581,47	3.984,80	2,1
Otro equipo eléctrico y sus partes y piezas	7.857,16	7.857,16	7.073,66	1,8
Construcción y servicios de la construcción	5.332,89	3.909,57	3.450,99	1,2
Transferencias para Empresas Sociales del Estado	3.895,68	3.214,72	2.694,67	0,9
Entidades territoriales distintas de participaciones y compensaciones	3.624,95	3.125,28	3.024,19	0,8
Entidades del Gobierno General	1.837,67	1.837,67	1.814,67	0,4
Maquinaria de informática y sus partes, piezas y accesorios	1.734,64	1.716,26	1.264,12	0,4
Otras obras de ingeniería civil	1.407,88	1.407,88	6,76	0,3
Edificios educativos	1.280,07	1.280,07	1.280,07	0,3
Autopistas, carreteras, calles	1.200,00	-	-	0,3
Servicios financieros y servicios conexos; servicios inmobiliarios; y servicios de arrendamiento y leasing	1.009,56	1.009,56	1.009,56	0,2
Programa de salud ocupacional no de pensiones	749,46	97,88	97,88	0,2
Vehículos automotores, remolques y semirremolques, y sus partes, piezas y accesorios	690,68	500,00	500,00	0,2
Otra maquinaria para usos especiales y sus partes y piezas	687,88	311,18	311,18	0,2
Participación del impuesto adicional del 10% a las cajetillas de cigarrillos nacionales	500,00	500,00	500,00	0,1
Otra maquinaria para usos generales y sus partes y piezas	285,67	280,18	280,18	0,1

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Continuación cuadro 4-12

Gasto de entes territoriales para atender la emergencia sanitaria por uso 2021

Gasto entes territoriales COVID-19	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución %
Minerales, electricidad, gas y agua	200,00	200,00	200,00	0,0
Productos metálicos, maquinaria y equipo	186,71	186,71	164,21	0,0
Agricultura, silvicultura y productos de la pesca	102,00	102,00	102,00	0,0
Máquinas para oficina y contabilidad y sus partes y accesorios	50,00	50,00	50,00	0,0
Originales de entretenimiento, literatura y arte	7,50	7,50	3,50	0,0
Total	428.823,87	375.629,29	338.836,54	100,0

Fuente: CGR, DCEF con gasto entes territoriales CHIP 2021

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Gasto Público Social en Colombia

A continuación, se analiza el Gasto Público Social (GPS)⁶² identificado y registrado en el Anexo Gasto Social (AGS) que en cada vigencia presenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en la Ley de Presupuesto y detalla su ejecución anual.

Como proporción del PIB, los recursos incluidos en el AGS oscilaron entre el 10% y 12% durante el periodo 2000-2006; entre el 12,3% y 14,6% de 2007 a 2015 y se mantuvo en el 13% promedio entre 2017 y 2021, exceptuando 2019 que registró el 12%. El total se incrementó desde 2000, alcanzando su punto máximo en 2015 cuando empezó a disminuir, aunque si se mide por persona en situación por pobreza resulta significativa la disminución desde 2015, quedando 2021 al nivel de 2011 (Gráfico 5-1).

El AGS para 2021 ascendió a \$159,16 billones (80,2% para funcionamiento y 19,8% para inversión que representaron el 12,6% del PIB y el 46,27% del PGN. Si no se tiene en cuenta el servicio de la deuda, el AGS alcanzó el 58,2% (Cuadro 5-1). En el Anexo GPS 2021 la mayor participación se dio para trabajo y seguridad social con el 45,1%, que incluyó pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, atención a la población vulnerable y subsidios diferentes a vivienda.

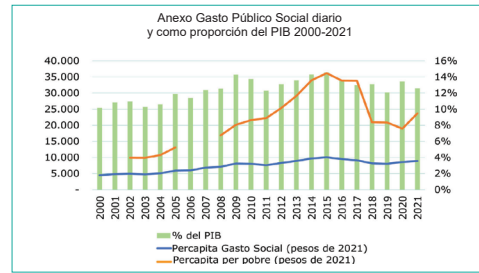
62. La Constitución Política de Colombia (Artículo 334) garantiza la prioridad del Gasto Público Social (GPS); El artículo 41 del Decreto 111 DE 1996, define el GPS aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

Contraloría General de la República

171

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 5-1



Fuente: CGR, DCEF con DANE y Anexo Gasto Social, MHCP.

Cuadro 5-1

Distribución y participación de recurso propuesto en el Anexo Gasto Social por sectores 2018-2021

Sectores	Proyecto 2018	Proyecto 2019	Proyecto 2020	Proyecto 2021
Trabajo y Seguridad Social	62,9 49%	61,9 46%	61,8 44%	71,8 45%
Salud	29,4 23%	33,8 25%	36,3 26%	40,6 26%
Educación	29,7 23%	31,7 24%	35,9 25%	37,9 24%
Agua potable y saneamiento ambiental	3 2%	3 2%	3,5 2%	3,9 2%
Vivienda Social	2,1 2%	2,3 2%	2,8 2%	3,3 2%
Cultura deporte y recreación	0,8 1%	1,3 1%	1,6 1%	1,6 1%
Total Gasto Social	127,9 100%	134,1 100%	141,9 100%	159,16 100%
Total presupuesto sin deuda			212,42	238,1
% participación gasto social sin deuda			66,84	66,85

Fuente: MHCP, Aspectos complementarios al presupuesto, Anexo Gasto Social y Proyecto de Presupuesto

172 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

La partida de salud con participación del 25,5%, incluyó los recursos del SGP en Salud, los aportes al SGSSS contributivo y la atención a la población no afiliada. Educación tuvo un peso del 23,8% e incluyó los recursos del SGP en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la capacitación para el trabajo. El 5,6% se distribuyó entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación.

Entre las partidas que el Gobierno Nacional incluyó en dicho gasto, que no se dirigió a la población más vulnerable, se encontraron:

Trabajo y Seguridad Social: mesadas pensionales, asignaciones de retiro, cuotas partes pensionales de la FF.MM., Policía y Registraduría (\$8 billones); mesadas pensionales de población con pensiones por arriba de los cinco smimv (\$12 billones); gastos de personal en entidades que no manejan programas sociales como la UGPP, cajas de retiro de las FF.MM. y Policía, Fondo pasivo del Congreso y Fondo de pasivo de ferrocarriles (\$123.674 millones).

Salud: gastos de personal, cesantías, adquisición de bienes, incapacidades, etc. de entidades que no manejan programas sociales y que por su función entrarían entre bienes puros que no admiten discriminación como la Contraloría General de la República, los ministerios de Justicia, Hacienda, Defensa, el DANE, el Senado de la República, la Cámara de Representantes y las superintendencias, entre otros (\$4,4 billones).

Educación: capacitación de funcionarios públicos de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, la Policía Nacional, la Contraloría General de la República, la Presidencia de la República, el Ministerio público y otros (\$65.719 millones).

En otros: viviendas de Policía Nacional y Ministerio de Defensa (\$27.635 millones).

La ejecución del AGS, en promedio entre 2005 y 2021, superó el 92%, exceptuando el 2020 cuando fue de 83,7%. En este año también se presentó la pérdida de apropiación más alta, no se comprometieron \$19,3 billones (Cuadro 5-2). Comparado con la apropiación inicial en 2020 el presupuesto se incrementó en 25% y en 2021 un 17%.

Contraloría General de la República

173

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 5-2

Ejecución del AGS 2005-2021

Vigencia	Valor en el Anexo Gasto Social	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (5)/(3) (%)	Apropiación no utilizada (3)-(4)
	1	2	3	4	5	6	7	8
2005	42,75	42,04	40,89	40,27	37,95	37,69	92,8	0,61
2007	54,82	57,41	56,22	53,27	51,96	50,48	92,4	2,95
2008	60,15	54,78	50,62	49,68	48,11	46,14	95,0	0,94
2009	72,02	68,69	66,46	62,96	61,55	58,24	92,6	3,48
2010	74,91	75,54	74,27	68,54	66,38	60,88	89,4	5,73
2011	76,25	76,03	72,61	71,12	69,78	63,38	96,1	1,49
2013	96,48	97,25	95,89	93,03	91,66	84,31	95,6	2,86
2014	108,22	114,33	108,93	103,74	100,51	92,94	92,3	5,19
2015	114,62	120,56	112,10	110,06	104,31	99,01	93,1	2,04
2016	116,50	119,10	116,46	115,61	109,00	105,46	93,6	0,85
2017	118,47	125,40	127,09	126,46	122,07	118,03	96,0	0,63
2018	127,90	132,17	132,18	129,43	123,03	122,77	93,1	2,75
2020	141,90	147,72	185,17	185,82	154,93	154,73	83,7	19,35
2021	159,16	161,54	189,77	185,55	175,62	175,53	92,7	4,21

Fuente: CGR, DCEF Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2018 y 2020 y 2021 bases entregadas por Min Hacienda y Anexos de Gasto Social del Presupuesto

En el capítulo de gasto se analizó el recurso asignado al tema pensional y al SGP en sus diferentes componentes y que hacen parte del AGS, además de tener una participación significativa en éste. De los \$159,16 billones, \$43,2 billones correspondieron al tema pensional y \$47,7 billones al SGP.

A continuación, se analizan algunos de los programas financiados en el AGS con mayor recurso asignado.

5.1 Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP)

En el caso de la población excluida del Sistema General de Pensiones, se tiene el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP). Mediante este programa la población que no puede cotizar a pensión puede hacer un ahorro voluntario y flexible a lo largo de la vida para construir un capital para la vejez y cuando cumplen la edad de pensión reciben un incentivo del 20% sobre lo ahorrado. Además del incentivo, concede otros beneficios y ventajas a los afiliados para premiar su constancia, tales como mantener la capacidad adquisitiva, no cobrar los gastos administrativos y el seguro de vida

174 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

e incapacidad, a los cuales tienen derecho los afiliados con el cumplimiento de algunos requisitos.

Pueden afiliarse también los que son parte del RAIS o RPM que no cumplen con los requisitos para tener una pensión cuando llegan a la edad requerida por la Ley y puedan recibir un ingreso periódico en su vejez. Pueden optar por la devolución del saldo o la anualidad vitalicia, seguro de renta que le entregará una suma cada dos meses hasta el último día de su vida.

También pueden hacer parte de los BEP, según el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y el Decreto 1174 de 2020 que reglamenta el piso de protección social, la población que devenga menos de un salario mínimo y que cuenta con alguna relación laboral, además de las personas independientes que voluntariamente quieran acceder a este mecanismo.

El programa es operado por Colpensiones que recibe recursos del PGN, cuya ejecución de los recursos asignados oscila alrededor del 65% en los últimos años. Los recursos asignados prácticamente se duplicaron en 2021 frente a lo asignado en 2019 (Cuadro 5-3).

Cuadro 5-3

Presupuesto transferido para BEP a Colpensiones asignado y obligado 2017-2021

Año	Asignación en millones	Obligado en millones	Ejecución
2017	42.016	41.880	68%
2018	44.295	44.295	100%
2019	58.104	8.156	14%
2020	96.522	66.447	69%
2021	103.939	64.385	62%

Fuente: CGR, DCEF con SIIF

Durante 2021, el monto mínimo de ahorro de los vinculados a través de las redes de recaudo BEP fue de \$5.000 y el tope máximo anual establecido por la Comisión Intersectorial de Pensiones y BEP fue de \$1.260.000. El número de vinculados en 2021 ascendió a 1.533.167, con un incremento en la proporción de ahorradores respecto a los vinculados del 54% (Cuadro 5-4).

En 2021 el monto de ahorro fue bajo, así como el monto de la transacción (Gráfico 5-2).

Contraloría General de la República

175

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

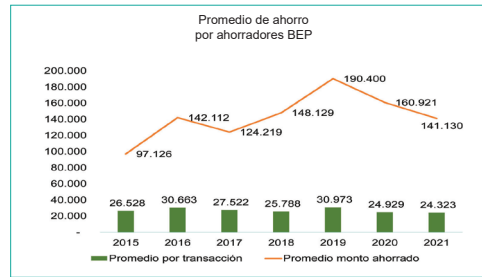
Cuadro 5-4

Población vinculada y ahorradores en los BEP 2015-2021

Inscritos en BEP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vinculados	590.160	937.458	1.271.050	1.411.589	1.397.876	1.533.167
Ahorradores	122.229	280.992	459.833	290.288	666.416	823.531
Ahorradores/Vinculados	21%	30%	36%	21%	48%	54%

Fuente: CGR, DCEF con información de Colpensiones

Gráfico 5-2



Fuente: CGR, DCEF con información de Colpensiones

Como en los informes de años anteriores se reitera que el programa es ineficaz e ineficiente, dada la alta población desprotegida, es muy bajo el nivel de ahorradores frente a los vinculados y el valor entregado a quienes optan por la renta vitalicia escasamente supera el valor de la línea de indigencia que para 2021 según el DANE llegó a \$161.099.

5.2 Programa Colombia Mayor

El programa de Protección Social - Colombia Mayor busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico de \$80.000 mensuales que se gira cada dos meses para aquellos

Contraloría General de la República

176

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la extrema pobreza. En el caso de Bogotá D.C., los beneficiarios del Programa Colombia Mayor reciben, además del valor del subsidio citado anteriormente, una suma adicional cofinanciada por el Distrito. En 2021 el 24% de la población mayor de 61 años se encontraba en situación de pobreza y el 6% en extrema pobreza.

Los subsidios se entregan bajo dos modalidades:

- Subsidio económico directo: representado en dinero que se gira directamente al adulto mayor beneficiario por intermedio de los operadores de pago establecidos para tal fin.
- Subsidio económico indirecto: recursos girados de manera mensual a los Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o al Centro Diurno.

El monto otorgado por el subsidio se encontró por debajo del requerido para salir de la pobreza extrema (la línea de pobreza extrema en 2021 nacional fue de \$161.099 y la de pobreza \$354.031). El número de cupos asignados no creció significativamente al pasar de 1,5 millones a 1,65 millones entre 2018 y 2021; así mismo, los recursos asignados del PGN para la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad en 2018 era de \$1,2 billones, de los cuales se destinó el 91% fue para subsidios y el 8% cubrió los costos operacionales. En 2021 se asignaron \$1,77 billones y se obligaron \$1,6 billones.

5.3 Proyecto de construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social rural

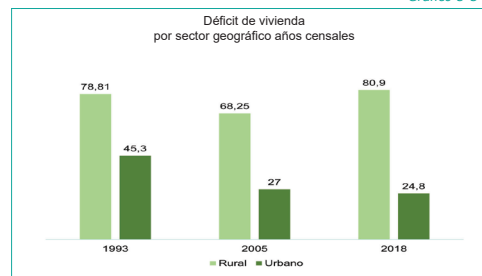
De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda la población rural mantuvo niveles altos de déficit de vivienda cuantitativo y/o cualitativo; así, para 2018 se cuantificó el déficit de vivienda en 5,1 millones de hogares colombianos: 2,7 millones en sector urbano y 2,3 millones en el rural (DANE, 2020) (Gráfico 5-3).

Contraloría General de la República

177

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 5-3



Fuente: MVCT con censos de población y vivienda DANE

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) dispuso que a partir de la vigencia 2020 (Artículo 255) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) asumiera la formulación y ejecución de la Política Pública de Vivienda Social Rural, que estaba antes en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; igualmente, que a partir de ese mismo año, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), administrara y ejecutara los recursos asignados en el PGN en inversión para vivienda de interés social urbana y rural en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

De acuerdo con los registros del SIIF para la vigencia 2021, aparecieron recursos asignados para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por \$49.500 millones, con ejecución de \$2.588 millones. Dicho monto correspondió al transferido al Banco Agrario de Colombia S.A. destinado a la indexación de recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, con el fin de realizar la indexación y cierre de subsidios que fueron otorgados en vigencias anteriores por parte del Banco Agrario de Colombia, que por diversas dificultades se encontraban rezagados en su ejecución, con lo que se favoreció a 6.846 hogares.

Fonvivienda, por su parte, continuó con la responsabilidad en vivienda de interés social urbana con una asignación de \$1,7 billones y ejecución de \$1,6 billones.

Contraloría General de la República

178

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

El MVCT en la vigencia 2020, producto de un ejercicio participativo y de la revisión documental sobre el tema, pudo establecer que a pesar de los esfuerzos del Estado por disminuir las altas tasas de pobreza e inequidad que afectan a la población rural del país, los recursos asignados a los subsidios de vivienda de interés social rural no han logrado cubrir la magnitud del déficit habitacional en el campo⁶³.

Entre los problemas que impidieron un mejor avance están: una alta dispersión en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social; fallas en la ejecución de proyectos; viviendas no adecuadas a las necesidades rurales; y, de acuerdo con los análisis de la política de vivienda adelantadas por la CGR en 2017, se requiere evaluar la Política de Vivienda de Interés Social Rural y contar con mecanismos que permitan evaluar su efectividad y que faciliten la realización de ajustes en su implementación de forma eficiente. Se requiere establecer objetivos claros y tangibles que permitan realizar un seguimiento oportuno y una evaluación de los resultados e impactos.

Para el periodo 2018 - 2022 y según reunión de empalme entre el MVCT y el MADR se propuso como meta la construcción de 41.400 viviendas rurales en el cuatrienio. Según SINERGIA, a diciembre de 2021 solo se había avanzado en el 21,5% de esta meta mientras que frente a la propuesta de mejoramiento de 40.000 viviendas rurales solo se avanzó en el 18,34%, con lo que claramente será imposible cumplir con la meta planteada en este cuatrienio (Cuadro 5-5).

A partir de 2020, la meta era llegar a 36.799 viviendas rurales, con los siguientes topes de asignación para los subsidios:

- Viviendas nuevas: asignación de recursos hasta 70 smmlv.
- Mejoramiento de viviendas: la asignación de recursos hasta 22 smmlv.

Estos recursos se ejecutan a través de un patrimonio autónomo y supone unos costos de operación aproximados entre el 5% y el 6% de los recursos asignados a los subsidios. Para alcanzar las metas planeadas se estimó un monto de \$1,31 billones, con recursos provenientes de:

- Recursos PGN: provenientes del Presupuesto General de la Nación, los cuales son asignados al proyecto que administra Fonvivienda.
- Recursos cofinanciación: provenientes de entes territoriales, Sistema General de regalías (SGR), organismos multilaterales y sector privado.

63.MVCT,https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/anexo-i.-politica-publica-de-vivienda-de-interes-social-rural.pdf, pág. 6.

Contraloría General de la República

179

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

- Otros recursos de cofinanciación: provenientes de los mecanismos de obras por impuesto y regalías, OCAD Paz y otros sectores que pertenezcan al PGN, entre otros.

Cuadro 5-5

Presupuesto planeado y metas indicativas para vivienda rural
Millones de pesos

Presupuesto vivienda	2020	2021	2022	Acumulado
Vivienda nueva	53.960	478.532	143.191	675.673
Cantidad viviendas	678	7.343	2.074	10.229
Mejoramiento viviendas	8.690	18.710	545.416	572.816
Viviendas mejoradas	450	914	25.136	26.500
Costo operativo	2.877	26.638	36.360	65.875
Total recursos	65.517	523.880	724.967	1.314.363
Total viviendas de interés social rural	1.328	8.261	27.210	36.799

Fuente: Viceministerio de Vivienda MVCT

5.4 Programas de vivienda urbana⁶⁴

De acuerdo con el MVCT actualmente se tienen los siguientes programas: Vivienda Casa Digna, Vida Digna (CDVD); de Vivienda Semillero de Proprietarios; de Vivienda Mi Casa Ya; de Vivienda Gratuita II y Beneficiarios de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) en el Programa Vivienda Gratuita (PVG).

Durante el periodo 2019-2021 se obligó para estos programas un total de \$4,2 billones, con un bajo avance del 6% en la meta para los programas CDVD y semillero de propietarios (Cuadro 5-6).

64.Rendición de cuentas 2021.

Contraloría General de la República

180

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 5-6

Monto obligado y logros en programas de vivienda urbana
Obligación en millones de pesos

Programa o proyecto	Meta viviendas u hogares para 2019 - 2022	Logro 2019- 2021	% de avance	2019		2020		2021	
				Hogares o viviendas beneficiados	Obligación	Hogares o viviendas beneficiados	Obligación	Hogares o viviendas beneficiados	Obligación
Vivienda Casa Digna, Vida Digna	112.690	7.063	6%	-	-	1.140	11.062	5.923	56.580
Vivienda Semillero de Proprietarios	200.000	11.596	6%	329	4.063	2.467	28.822	8.799	109.644
Vivienda Mi Casa Ya	135.000	139.265	103%	33.010	717.400	38.713	840.099	67.542	1.471.688
Vivienda Gratuita II	30.000	14.044	47%	6.108	339.212	3.344	189.192	4.592	273.413
Subsidio de vivienda población desplazada	N.A.	133		24	505	72	1.800	37	881
Subsidio de arrendo población desplazada	N.A.	1.287		48	599	285	3.596	954	12.525
Subsidios hogares afectados por desastres naturales	N.A.	470		120	6.469	106	5.505	244	12.600
Subsidios hogares Red Unidos	N.A.	2.814		1.444	79.126	631	35.419	739	42.719
Total					1.147.374		1.515.496		1.980.699

Fuente: CGR, DCEF información entregada por el Ministerio de Vivienda

5.4.1 El programa Casa Digna Vida Digna (CDVD)

Creado mediante el Decreto 867 del 17 de mayo de 2019 para la modalidad de mejoramiento en calidad de vivienda e infraestructura urbana, fue diseñado para ejecutarse a través de una secuencia de intervenciones que se adaptan a las necesidades particulares de mejoramiento de los barrios y viviendas. El Decreto establece las condiciones para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV).

De acuerdo con el MVCT, a 2021 se habían mejorado 7.063 viviendas entre las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y los convenios suscritos entre Fonvivienda y las entidades territoriales, con un avance del 6% de la meta trazada para el cuatrienio. El promedio recibido por hogar en 2021 fue de \$9,5 millones, mientras que en 2020 fue de \$9,7 millones.

5.4.2 El programa Semillero de Proprietarios

Es una iniciativa de arrendamiento social presentada por el Gobierno Nacional el 26 de agosto de 2018, como parte de los compromisos en materia de equidad, que posteriormente fueron consignados en el PND 2018-2022. Mediante este programa las familias beneficiadas acceden a un arriendo subsidiado en una vivienda digna, a la vez que se promueve el ahorro social para ejercer una opción de compra sobre la vivienda donde se habita u otra de la preferencia de los beneficiarios. A 2021 se tenía un acumulado total de 11.595 viviendas en 74 ciudades y municipios del país, con un avance del

Contraloría General de la República

181

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

6% respecto a la meta propuesta para el cuatrienio. El promedio recibido por vivienda fue de \$12,5 millones en 2021 y de \$11,7 millones en 2020.

5.4.3 El programa de Vivienda Mi Casa Ya

Este programa se dirige a los hogares con ingresos menores a cuatro smmlv para la compra de vivienda nueva en zonas urbanas de cualquier municipio del país. El precio máximo de compra de la VIS se estableció en 150 smmlv para viviendas ubicadas en los distritos y municipios cuya población supera un millón de habitantes. Hasta 2021 se habían otorgado 139.265 subsidios del programa. El promedio por hogar en 2021 fue de \$21,8 millones y de \$21,7 millones en 2020.

Se complementa el programa con la opción de Cobertura a la tasa de interés VIP y VIS para la adquisición de vivienda nueva, cuyo valor no exceda los 135 smmlv. Reduce el valor de las cuotas mensuales de pago del crédito hipotecario para comprar vivienda nueva o de las operaciones de leasing habitacional. Entre enero y septiembre de 2021 se otorgaron 10.748 coberturas en el territorio nacional, de las cuales 1.026 correspondieron a VIP y 9.720 a VIS.

5.4.4 El programa de Vivienda Gratuita II

El programa tiene como finalidad la construcción de 30.000 soluciones de VIP, con un avance en las metas del 47%. El promedio por vivienda en 2020 fue de \$59,5 millones y en 2020 de \$56,6 millones. En el esquema de adquisición de VIP desarrollado en proyectos privados se tienen 6.399 unidades contratadas en 35 proyectos, de las cuales 6.399 se encuentran certificadas. Por su parte, en el esquema de adquisición de VIP desarrollado en lotes públicos se han contratado 21.794 unidades en 156 proyectos, con 13.620 certificadas. Entre enero y septiembre de 2021, en el marco del programa, se asignaron 3.016 subsidios familiares de vivienda en especie a la población objeto del programa y se entregaron 1.610 unidades de viviendas a los beneficiarios del subsidio en especie correspondientes al (PVG) II.

Como resultado del seguimiento a 336 proyectos del sector vivienda por más \$3,4 billones, 197 hacen parte del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) II por un valor total de \$1,6 billones. La CGR alertó sobre 53 proyectos del Programa de Vivienda Gratuita (PVII) con retrasos y riesgos en su ejecución que suman más de \$455.000 millones, afectando a más de 21.000 personas que han esperado una vivienda del programa.

5.4.5 Beneficiarios de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) en el Programa Vivienda Gratuita (PVG)

Con base en la expedición de la Ley 1537 de 2012, fue creado el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) urbana enfocado en garantizar el acceso a soluciones habitacionales a población vulnerable, con prioridad en el acceso para los

Contraloría General de la República

182

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

hogares víctimas de desplazamiento forzado, a través de la entrega de VIP 100% subsidiadas. Se priorizaron los siguientes grupos poblacionales, de acuerdo con un mayor grado de vulnerabilidad, así:

- Población víctima de desplazamiento forzado.
- Población de la Red Unidos y clasificada en el Sisbén III (situación de pobreza extrema).
- Hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.

En lo corrido del cuatrienio se asignaron 2.814 subsidios para Red Unidos, con promedio por hogar de \$57,8 millones en 2021, 1.287 subsidios de arriendo para desplazados con promedio de \$13,1 millones para 2021 y de vivienda para desplazados con promedio de \$23,8 millones y 470 para afectados por desastres naturales con promedio de \$51,6 millones para 2021.

En el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), se maneja el programa Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional por medio del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Para 2021 se le asignaron \$902.681 millones y se obligaron \$182.521 millones, presentando una baja ejecución.

5.5 Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias son un mecanismo para focalizar los recursos destinados por el Estado en la atención de población vulnerable, orientadas a impactar positivamente el ingreso de estas familias. Los programas del DPS Familias en Acción y Jóvenes en Acción, tienen la mayor asignación de recursos, por lo que para los dos programas se asignaron \$2,5 billones en 2021 y se obligaron \$2,46 billones.

De acuerdo con los registros administrativos del DPS, utilizados por el DANE para la GEIH, en 2021 se beneficiaron 2.264.997 hogares de Familias en Acción con un costo de \$1,338 billones y 494.981 jóvenes de Jóvenes en Acción con un costo de \$0,587 billones. Se tendría una diferencia de recurso no cobrado por los hogares de \$0,53 billones respecto a lo obligado.

5.5.1 El programa Familias en Acción

El valor del subsidio de Familias en Acción cambia anualmente y los incentivos en salud se encuentran divididos en dos grupos: Por Sisbén o por Unidos de \$160.050 y para personas desplazadas de \$186.650.

Los incentivos en educación cambian dependiendo el grado en el que se encuentre el estudiante y la población a la que pertenece (Cuadro 5-7):

Contraloría General de la República

183

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 5-7

Monto de incentivo por grado escolar Pesos		
Grado	Sisbén y Unidos	Desplazados
Transición	53.350	53.350
De 1 a 5 grado	28.750	40.150
De 6 a 8 grado	66.700	93.400
De 9 a 10 grado	80.100	106.700
11 grado	120.100	146.750

Fuente: DPS

A febrero 21 del 2022, se encontraban activos 3.601.802 hogares, de los cuales el 43% recibió montos por debajo de \$1,5 millones desde su inscripción y el 38% más de \$3 millones (Cuadro 5-8).

Cuadro 5-8

Beneficio consolidado de Familias en Acción asignado por tipo de beneficiario (Rango en pesos)						
Tipo beneficiario	Beneficio Consolidado Asignado					Total
	0 - 1.500.000	1.500.001 - 3.000.000	3.000.001 - 4.500.000	4.500.001 - 6.000.000	> 6.000.001	
Desplazados	502.216	249.273	242.094	180.614	119.161	1.293.358
Indígenas	46.103	22.774	29.320	38.114	37.219	173.530
ND	12.468	1.905	27	2	-	14.400
Sisbén	369.288	260.645	338.409	279.376	162.705	1.410.423
Transición	5	-	-	-	-	5
Unidos	240.504	137.727	146.338	116.076	69.441	710.086
Total	1.170.582	672.324	756.188	614.182	388.526	3.601.802

Fuente: CGR, DCEF con datos abiertos DPS

El 39% pertenece a la población registrada en Sisbén, el 46% a desplazados, el 20% a Red Unidos y el 5% a hogares indígenas. El 60% de los hogares beneficiados activos se encuentran inscritos desde el 2012, es decir llevan 10 años recibiendo el beneficio. No se registraron nuevos beneficiarios desde 2018 (Cuadro 5-9).

184 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 5-9

Hogares beneficiados activos en Familias en Acción por año de inscripción		
Año	Inscritos activos	Distribución
2012	2.174.137	60%
2013	666.925	19%
2014	155.530	4%
2015	207.488	6%
2016	190.128	5%
2017	127.023	4%
2018	80.571	2%
Total	3.601.802	100%

Fuente: CGR, DCEF con datos abiertos DPS a febrero del 2022

5.5.2 El programa Jóvenes en Acción

La meta del cuatrienio, según el PND 2019 - 2022, era llegar a 500.000 jóvenes. Con corte febrero de 2022 se encontraron activos 191.804 jóvenes bancarizados, equivalentes al 76% de los beneficiarios; sin embargo, estas personas se encuentran inscritas desde 2013 a 2018. Para el periodo comprendido entre los años 2019 y 2021 no se registró ningún inscrito activo bancarizado, evidenciando que no se avanzó durante este gobierno en el programa.

El 49% de los inscritos activos al programa llevan entre 8 y 10 años beneficiados del programa, lo cual llama la atención cuando una carrera universitaria es de cinco años y las técnicas de tres años (Cuadro 5-10).

Cuadro 5-10

Beneficiarios activos del programa Jóvenes en Acción por año de inscripción		
Año	Inscritos Activos	Distribución
2013	18.511	10%
2014	41.177	21%
2015	33.565	18%
2016	497	0%
2017	55.212	29%
2018	42.834	22%
Total	191.796	100%

Fuente: CGR, DCEF con bases de DPS, datos abiertos a 21 de febrero de 2022.

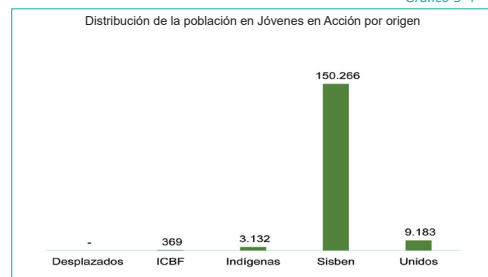
Contraloría General de la República

185

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

El 78% de los beneficiarios pertenecen al Sisbén, el 15% a la población desplazada y el 7% a la Red Unidos y el ICBF (Gráfico 5-4).

Gráfico 5-4



Fuente: CGR, DCEF con Bases de DPS, Datos Abiertos

El 30% de los beneficiados han recibido un monto acumulado por persona superior a los \$4.500.000 y el 60% menos de \$3.000.000 (Cuadro 5-11).

Cuadro 5-11

Monto acumulado y beneficiarios del programa Jóvenes en Acción Pesos, personas y porcentaje		
Monto acumulado	Beneficiarios	Distribución
0 - 1.500.000	59.101	31%
1.500.001 - 3.000.000	54.888	29%
3.000.001 - 4.500.000	20.815	11%
4.500.001 - 6.000.000	19.149	10%
> 6.000.001	37.851	20%
Total general	191.804	100%

Fuente: CGR, DCEF con Bases de DPS, datos abiertos a febrero 21 del 2022.

186 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

5.6 Educación terciaria

La población matriculada en educación superior no se incrementó de manera significativa desde 2017 cuando alcanzó los 4.689.279 matriculados. A partir de 2019 se inició una disminución que se acentuó en 2020 cuando disminuyó en los dos sectores, pero en mayor medida en el sector privado, entre otras causas por la falta de acceso al internet y la pérdida de ingreso económico de los hogares por el efecto de las medidas de confinamiento gubernamentales para atender la emergencia por la COVID-19. La participación del sector público en los últimos años fue del 50%, exceptuando 2020 cuando pasó al 51% (Gráfico 5-5).

Gráfico 5-5



Fuente: CGR, DCEF con SIIF y SNIES

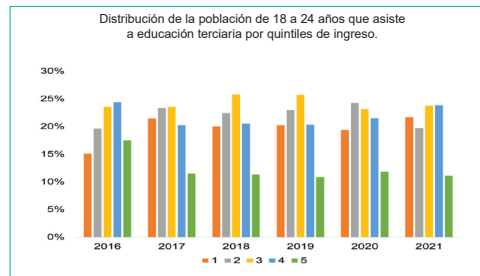
Un 33% de la población que asiste a educación terciaria pública pertenece a los quintiles 4 y 5 de ingresos (Gráfico 5-6).

Contraloría General de la República

187

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 5-6



Fuente: CGR, DCEF con GEIH

Por su parte, las universidades públicas históricamente han estado desfinanciadas por la aplicación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al no tenerse en cuenta en la asignación de los recursos la expansión de la matrícula y el aumento de costos y gastos para la modernización de las instituciones públicas de educación superior, ya que los presupuestos se actualizan, fundamentalmente, con base en el Índice de los Precios al Consumidor (IPC).

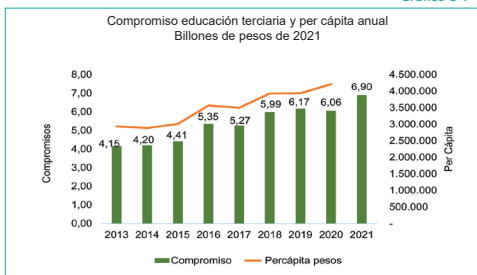
El mayor incremento del recurso comprometido del PGN para las universidades se dio en 2016 (21%), alcanzando en 2021 un compromiso de \$6,9 billones. Por su parte, el recurso por estudiante pasó de \$2,9 millones a \$4,2 millones entre 2013 y 2020 (Gráfico 5-7). De acuerdo con la OCDE, después de contabilizar las transferencias de público a privado, el gasto público en instituciones educativas desde la primaria hasta universitaria por estudiante de tiempo completo en Colombia fue de USD 2.425 en 2018 (en USD equivalentes convertidos usando PPP para el PIB) en comparación con los USD 10.000 en promedio que se tienen en los países de la OCDE⁶⁵.

65. https://www.oecd.org/centrolemexico/medios/EAG2021_CN_COL_ES.pdf

188 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Gráfico 5-7



Fuente: CGR, DCEF con SIIF y SNIES

Otro problema de la educación superior, como lo señala el artículo de la Universidad Nacional, es la baja cobertura y la desigualdad por regiones: "Mientras que una ciudad como Bogotá tiene una cobertura bruta de 111,4% para el año 2019, esto es más del doble del promedio nacional (52,2%), regiones como la de los Llanos, el Caribe y el Pacífico solo alcanzan coberturas de 24,6%, 35,7% y 38,7%, respectivamente. La siguiente región que supera el promedio nacional es la del Eje Cafetero y Antioquia con 57,5%, algo más de la mitad alcanzada por Bogotá⁶⁶.

Así mismo, señala el artículo, la alta deserción de estudiantes particularmente provenientes de regiones apartadas. Según un estudio adelantado por la universidad de los programas de Admisión Especial (PAES)⁶⁷ y Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA)⁶⁸, durante los primeros tres semestres de estudio el 21,08% de los estudiantes del primer programa y

66. Jorge Iván González, Universidad Nacional, Cambio de rumbo Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable, 2020, pág. 257.

67. Ofrecido a mejores bachilleres de municipios pobres; mejores bachilleres; mejores bachilleres de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y víctimas del conflicto armado interno.

68. Para facilitar el acceso de bachilleres a la universidad en sus sedes de presencia nacional (Amazonas, Caribe, Orinoquía y Tumaco).

Contraloría General de la República

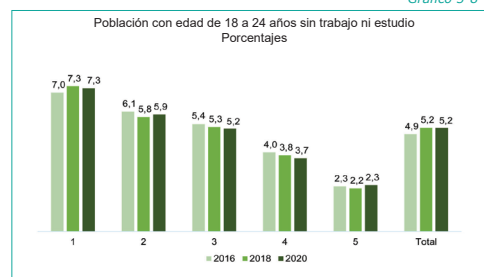
189

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

un 33,13% del segundo presentaron un promedio académico por debajo de 3,0/5,0, lo cual hizo perder la calidad de estudiante. De tal manera, el 41,1% de los estudiantes del PEAMA de la cohorte en estudio (2011-1) habría desertado y el 28,8% del programa PAES.

Así las cosas, la mala calidad de la educación básica es consecuencia de gran parte de la deserción en la educación terciaria. Cada vez más jóvenes se niegan a seguir con sus estudios después del bachillerato, para ser parte de la población que se ocupa de manera informal o que entra a formar parte de los llamados ninis (que no trabajan ni estudian) (Gráfico 5-8).

Gráfico 5-8



Fuente: CGR, DCEF con GEIH.

5.7 Gasto social en el sector Defensa

En cuanto a el AGS para la Fuerza Pública⁶⁹, corresponde al presupuesto de las entidades incluidas en el PGN relacionadas con la prestación de servicios de salud y bienestar para los uniformados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En la vigencia 2021, el valor apropiado para esta finalidad fue de \$3,5 billones que representó un 8,5% del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, así mismo, mostró un crecimiento real de 12% respecto a 2020 (\$3,12 billones a precios constantes de 2021).

69. Aporte Delegada de Defensa CGR, DES.

190 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

La mayor parte del gasto social (97%) se destinó a la Dirección de Sanidad de la Policía (\$1,57 billones), la Dirección General de Sanidad Militar (\$1,34 billones) y al Hospital Militar Central (\$467.867 millones). Después aparecen con una participación mucho menor (3%), los recursos dirigidos al Club Militar de Oficiales (\$55.337 millones), al Instituto de Casas Fiscales del Ejército (\$45.470 millones) y a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva del Ministerio de Defensa (\$12.941 millones).

La mayor parte del incremento en el presupuesto para el gasto social (\$374.194 millones a precios constantes de 2021), se orientó a la Dirección de Sanidad de la Policía (\$264.834 millones adicionales), principalmente a: i) transferencias que solo pueden distribuirse con un concepto previo del Ministerio de Hacienda, ii) compra de bienes y servicios requeridos para el funcionamiento de los establecimientos de sanidad y iii) financiación de beneficiarios del régimen subsidiado en salud. Y en segundo lugar, aparece el Hospital Militar con \$73.582 millones adicionales, dirigidos a la adquisición de suministros y a la ampliación de su infraestructura.

Contraloría General de la República

191

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021



Opinión no razonable

La Contraloría General de la República (CGR) en cumplimiento de lo establecido en 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 Apropriaciones, 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.

Por las situaciones descritas, en la sección Fundamento de la opinión, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación no presentó, de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, los aspectos materiales del presupuesto correspondiente a la vigencia 2021.

6.1 Fundamento de la opinión no razonable

Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2021, la Contraloría General de la República (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 Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2022 del primer semestre, auditorías financieras a 70 unidades ejecutoras del PGN, cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$310,14 billones, que correspondió al 90,2% del total definitivo por \$343,98 billones y la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020 por \$27,26 billones. En ellas se incluyó la evaluación de la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021 por \$24,41 billones (reservas \$23,49 y cuentas por pagar \$0,92 billones), así como el análisis y revisión de las reservas para su respectiva reafectación. Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$49,30 billones

Contraloría General de la República

193

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

y que equivalen al 14,3% del presupuesto definitivo, siendo las de mayor importancia las siguientes:

Aforo de recursos aprobados para el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en la vigencia 2021, cuando debieron figurar como pérdidas de apropiación de la vigencia 2020 en el rubro transferencias por \$18,5 billones. Lo anterior, mediante Decreto 085 del 26 de enero de 2021, en una operación violatoria del principio de anualidad.

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 externo por \$6,39 billones.

Incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y universalidad en el manejo del pago del servicio de la deuda pública interna en 2021, pues se constituyeron reservas por \$5,3 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022, en una operación de manejo de la deuda externa.

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 por \$5,85 billones, pues las reservas totales se excedieron en un 2,6% de los gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión.

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 \$4,47 billones. Los anteriores hechos estuvieron enmarcados en el artículo 27 de la Ley 2159 de 2021 (Ley de PGN vigencia 2022), lo cual se contraponen al reflejo de la realidad presupuestal, solo con el propósito de presentar un mejor déficit fiscal.

Deterioro de préstamos por cobrar por \$5,03 billones, correspondientes a préstamos de la Nación a Electricaribe. Este saldo surgió de la asunción de la deuda por parte de la Nación que Electricaribe tenía con el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Incorrecciones evidenciadas en las auditorías individuales por \$3,76 billones, de las cuales \$0,88 billones correspondieron a incumplimientos en la constitución de reservas y destacándose también la vulneración de los principios de planificación, anualidad y sostenibilidad y estabilidad fiscal (Anexo 3).

Un total de 35 fallos con responsabilidad fiscal contra entidades territoriales y operadores del PAE hacia seis departamentos, 17 municipios y una entidad del orden nacional por \$7.901 millones.

194 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Un total de 62 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$32.282 millones, como resultado de 17 actuaciones especiales de fiscalización a la gestión de los planes departamentales de agua en Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre, Tolima, Vaupés, Vichada, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

Respecto a las opiniones presupuestales emitidas por la CGR, 42 fueron razonables con apropiación de \$251,39 billones, 14 con salvedades con \$45,57 billones y 14 no razonables con apropiación de \$13,28 billones.

La CGR considera que la evidencia de auditoría obtenida 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.

6.2 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 comunicó 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 por las contralorías delegadas sectoriales alcanzaron los \$3,76 billones, de las cuales los principios presupuestales más afectados los siguientes:

Contraloría General de la República

195

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro 6-1

Relación de incorrecciones por principios presupuestales
Biliones de pesos y porcentajes

Principios	Valor incorrecciones	Participación %
Planificación	1,83	48,67
Anualidad	1,66	44,13
Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal	0,16	4,24
Otros	0,11	2,97
Total	3,76	100,00

Fuente: CGR.

Del total de incorrecciones, el 54,6% se presentó en gastos, el 45,0% en reservas, el 0,4% en ingresos y el 0,02% en cuentas por pagar. En cuanto a los momentos presupuestales, le correspondió a planeación y programación el 32,74%, a la vigencia actual el 28,07%, a la ejecución el 22,19% y a la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior el 17,0%. Sobresalieron por su materialidad las siguientes:

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó incorrecciones en gastos por \$619.635,2 millones, por la baja ejecución en el rubro de inversión, obligando únicamente el 32% de la apropiación, esto debido a presuntas deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados. Adicionalmente, incorrecciones por \$1.181.850,3 millones en reservas, en donde \$584.082,0 millones fueron constituidas para vigencia actual y se evidenciaron deficiencias en los mecanismos de control y planeación y \$497.768,4 millones de la vigencia inmediatamente anterior no fueron ejecutados, compromisos adquiridos a través de contratos interadministrativos con Findeter y el municipio de Santiago de Cali, lo que evidenció deficiencias en la ejecución oportuna de los programas de inversión en proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento, tal y como fueron programados para cumplir con las metas establecidas para cada vigencia.

En Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se evidenció pérdida de apropiación presupuestal por \$427.876,1 millones y \$1.704,5 millones, que no fueron afectadas con CDP para gastos de funcionamiento e inversión respectivamente.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios presentó incorrecciones en reservas, así: \$106.995,7 millones de reservas constituidas por compromisos al finalizar vigencia con adiciones a contratos, \$299,0 millones por ejecución contractual no clasificada en cuentas por pagar 2021, \$1.465,0 millones por ejecución contractual en vigencia 2020 del contrato 309-2019 y no pago oportuno y \$1.635,5 millones por cuentas por pagar de ejecución de alimentación 2021 constituidas en reservas.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

6.3 Imposibilidades en auditorías micro

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 imposibilidades materiales en el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), pues a 31 de diciembre de 2021 el saldo a girar por \$921.000,2 millones, menor en un 30% respecto a 2020, correspondió a reservas de apropiación no ejecutadas de los años 2015 a 2020. Por otra parte, al cierre de la vigencia 2021 se constituyeron reservas presupuestales por \$630.810,4 millones, de las cuales, \$190.000 millones correspondían a la única cuenta que se trasladó como reserva presupuestal, debido a la falta de PAC, de tal forma que el valor restante \$440.810,0 millones, correspondía al 20% del presupuesto apropiado por inversión, superando el límite del 15% establecido en la norma.

6.4 Opiniones presupuestales

Como resultado de las auditorías financieras adelantadas a las 70 unidades ejecutoras, la CGR emitió las siguientes opiniones sobre la razonabilidad del presupuesto:

Cuadro 6-2

Opinión de razonabilidad presupuestal de las unidades ejecutoras del PGN

Opinión presupuestal	Número entidades	Apropiación Biliones de pesos	Participación %
Razonable	42	251,39	81,06
Con Salvedades	14	45,57	14,66
No Razonable	14	13,28	4,28
Total	70	310,14	100 %

Fuente: CGR.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), Panorama Social de América Latina, 2021 (L C/PUB.2021/17-P), Santiago.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES No. 4065] (2021). 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 2020. Bogotá.

Contaduría General de la Nación. Estados financieros Tesoro Nacional a 31 de diciembre de 2021. Marzo 2022.

Contaduría General de la Nación. Estados financieros Deuda Pública a 31 de diciembre de 2021. Marzo 2022.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2022), Resultados Pobreza Monetaria 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

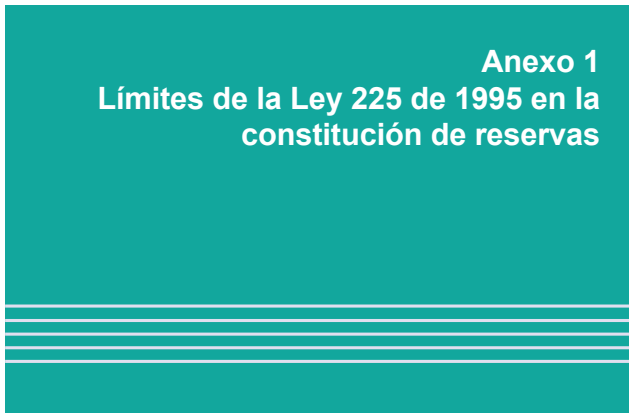
Melo-Becerra, Ligia Alba, Ramos-Forero, Jorge Enrique, Rodríguez Arenas, Jorge Leonardo y Zárate-Solano, Héctor M. (2021). "Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia," Borradores de Economía 1179, Banco de la República de Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), Anexo al Mensaje Presidencial proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2021, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), Mensaje Presidencial al proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2021, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, Bogotá D.C. Junio.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), Sistema de clasificación presupuestal Presupuesto General de la Nación, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá D.C. Agosto.



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

La constitución de reservas presupuestales en la vigencia 2021 registró algunos hechos que generaron el incumplimiento de la Ley 225 de 1995, entre los cuales se pueden señalar: i) aumento del gasto con su respectivo financiamiento, pero de lenta ejecución; ii) retraso en la ejecución de la inversión por efecto del confinamiento, el cierre de algunos proyectos por la pandemia y proyectos de previo concepto que no se ejecutaron; iii) aumento en las transferencias por efecto del aforo de mayores recursos pero que no se pudieron ejecutar; iv) el aumento en el monto de las reservas presupuestales por la no constitución de las cuentas por pagar.

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) en esta vigencia fue evidente, pues el indicador se hizo mayor por el monto total de reservas que alcanzó \$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 obtiene un indicador del 4,6%. Para inversión las reservas fueron de \$6,78 billones y las apropiaciones de \$43,76 billones, con lo cual el indicador llegó al 17,5% (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 para 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 otorgadas a los resguardos indígenas que para este efecto sean consideradas 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 con las cifras del SIIF, los indicadores de estas reglas para 2021 fueron así (Cuadro A-1):

Contraloría General de la República

203

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro A-1

Indicadores de la Ley 225 de 1995 Artículo 9 (EOP Art 78)
Billones de pesos y porcentajes

Otros / indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Funcionamiento sin SGP	58.508	65.128	72.532	82.848	83.918	89.321	102.344	109.961	115.422	167.996	186.210	210.990
Reservas sin SGP	380	102	954	270	831	3.425	4.803	4.242	3.906	7.507	11.226	6.419
Reservas sobre funcionamiento sin SGP	0,6	0,2	1,5	0,4	1,0	4,1	5,4	4,1	4,1	6,5	6,8	4,6
Reservas sobre inversión	13,8	9,8	8,2	5,3	7,8	8,9	10,6	10,3	18,3	19,0	14,8	17,5
Límite funcionamiento	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Límite inversión	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Fuente: SIIF y DNP, cálculos CGR

El Ministerio de Hacienda para el cumplimiento de ese mandato legal incluye cada año un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación, mediante el cual pretende, de manera general, sanear la regla del EOP, de tal forma que en el artículo 30 la Ley 2008 de 2019 y que se repite en el artículo 29 de la Ley 2063 de 2020 estableció que:

ARTICULO 29. En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2021 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 9º de la Ley 225 de 1995.

La CGR ha insistido que dicho límite se debe aplicar a cada una de las secciones presupuestales, pero el Ministerio expone que es sobre el monto total del presupuesto. En ese caso que se señala que en las últimas cuatro vigencias (2018, 2019, 2020 y 2021) se estaría incumpliendo en ambos sentidos.

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".

204

Contraloría General de la República

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

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 pasaron 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, 51 de estas (26,9% del total) excedieron en funcionamiento el tope del 2% establecido en la Ley 225 de 1995. Entre ellas reiteradamente están: Presidencia De la República; Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De Desastres; Unidad De Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC; entre otros: (Cuadro A-2).

Mientras que en inversión incumplieron el límite del 15% un total de 60 entidades (31,7% del total), entre las que se sobrepasen las entidades que reiteran ese comportamiento en su ejecución presupuestal: Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguaivo), entre otros (Cuadro A-3).

Contraloría General de la República

205

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro A-2

Límites en la constitución de reservas para funcionamiento
(Ley 225 de 1995) Vigencia 2021

Entidad ejecutora	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropiación
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	3.854,9	3.854,1	1.287,9	1.287,9	2.566,2	-	68,1
Presidencia de la República - Gestión General	484,1	473,7	188,4	188,4	286,3	3,0	58,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	20,8	18,9	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	0,8	17,8
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	411,3	379,5	310,1	305,5	69,4	0,8	16,9
Ministerio de Salud y Protección Social - U.A.E. Fondo Nacional de Estipendios	24,9	22,7	19,0	19,0	3,7	-	14,8
Unidad Nacional de Protección (UNP)	1.194,8	1.088,0	940,0	939,3	145,9	0,7	13,2
Ministerio del Trabajo - Gestión general	26.990,4	26.320,4	22.896,8	22.896,8	3.472,8	-	13,1
Corporación Autónoma Regional de Norte (CORPONORTE)	3,9	3,9	2,6	2,6	0,4	-	12,7
Fondo Pástor Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	209,2	201,6	179,2	179,2	22,4	0,1	10,7
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	3,1	2,8	2,5	2,5	0,3	-	10,1
Agencia para la Reconstrucción y la Normalización (ARN)	196,1	190,8	171,7	171,7	19,1	-	9,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	36.919,0	17.790,8	14.422,7	14.422,7	3.367,8	-	9,1
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CASUR)	3,2	3,2	2,9	2,9	0,3	-	9,0
Miñagricultura - Gestión general	454,1	395,1	355,8	355,8	39,5	0,0	8,7
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	1.390,8	1.388,5	1.278,6	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 (CODA)	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 (Corpoguaivo)	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	185,8	182,1	171,2	171,2	10,9	-	5,9
Hospital Militar	356,2	343,5	322,8	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
Rama Judicial - Corte Constitucional	58,6	57,0	53,8	53,8	3,2	-	5,5
Difensoría del Pueblo	56,9	48,1	47,9	47,9	20,9	0,1	5,3
Instituto Tecnológico 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 (COSMACARENA)	3,3	3,3	3,2	3,2	0,2	-	5,2

206

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro anexo 2-1

Vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2021 por sector, entidad y tipo de gasto Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Transporte	1.143,34
Instituto Nacional de Vías	959,96
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural, Nacional	347,19
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Nacional	120,69
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán (Cruero) - Totoro - Guadalejo - Puerto Valencia - La Plata - Latorre y Altamira de la Transversal Huila, Cauca	72,81
Construcción, mejoramiento y mantenimiento carretera Bogotá - Tunja - Duitama - Soatá - Málaga - Pamplona - Cúcuta - Puerto Santander - Puente Internacional, Troncal Central del Norte y alternas, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander	70,21
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Puerto Araujo - Cintama - Landúzurri - Vélez - Barbosa - Tunja de la transversal del Caribe, Boyacá, Santander	46,95
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Buenaventura-Bogotá-Villavicencio-Puerto Galán-El Páramo-Puerto Carreño, Transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño, Valle del Cauca, Quindío, Tolima, C/ Marica, Meta, Vichada	36,95
Mejoramiento y mantenimiento carretera las Animas-Santa Cecilia-Pueblo Rico-Fresno-Bogotá, Transversal Las Animas-Bogotá, Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Cundinamarca	36,60
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán - Patate - Paletará - Inos - Pitalito - San Agustín de los ciruelos ecoturísticos Huila, Cauca	35,79
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Puerta de Hierro-Magangah-Mompox-El Banco-Ajona-Cuativientos-Codazzi y el Banco-Tantalemaque-El Bundo, Transversal Degradación Municipal, Bolívar, Cesar, Magdalena	33,18
Construcción mejoramiento y mantenimiento de la carretera Duitama-Sogamoso-Aguazul, Acceso a Topal en los departamentos de Boyacá, Casanare	25,79
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera San Roque - La Paz - San Juan del Cesar - Buenavista y Valledupar - La Paz, Troncal del Caribe, Cesar, La Guajira	24,51
Mejoramiento y mantenimiento Tiguá-Medellín-Puerto Berrio-Cruce Ruta 45-Barancabermeje-Bucaramanga-Pamplona-Arauca, Chocó, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca	23,47
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Altamira - Florencia, Huila, Caquetá	23,28
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Leticia - Tarapacá Amazonas	19,27
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Leticia - Chiní, Conexión Transversal del Caribe - Troncal de Occidente, Córdoba	10,03
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Turbo-Cartagena-Barancabilla-Santa Marta-Riohacha-Paraguachón, Transversal del Caribe, Córdoba, Atlántico, Sucre, Antioquia, Bolívar, Magdalena, La Guajira	8,90
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Plato - Salamina - Palermo, Paralela Río Magdalena, Magdalena	8,87
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera El Carmen - Valledupar - Macao, Transversal Carmen - Bosconia - Valledupar - Macao, Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira	8,51
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Cartago-Acala-Montenegro-Armenia, Valle Del Cauca, Quindío	6,95
Agencia Nacional de Infraestructura	183,39
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de Concesión Autopista Ruta Del Sol Región Nacional	165,70
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de Concesión Ruta del Sol Sector 2 Nacional	25,95
Mejoramiento Concesión Armenia Península Manizales	1,74
Hacienda	249,99
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	249,99
Construcción e Implementación de la Primera Línea del Metro de Bogotá - Movilidad Integral Bogotá y la Región	112,91
Diseño y Construcción de los corredores del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo de Mediana Capacidad Metropolitano en el Valle de Aburrá	47,82

Contraloría General de la República

213

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Continuación cuadro anexo 2-1

Vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2021 por sector, entidad y tipo de gasto Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Defensa y Policía	150,00
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	150,00
Construcción de la nueva sede para el Sector Seguridad y Defensa, Primera Fase Fuerzas Militares y Ministerio y de Defensa Nacional	150,00
Vivienda, Ciudad y Territorio	128,68
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	128,68
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	88,58
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	40,00
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	117,85
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	117,85
Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional.	72,41
Desarrollo masificación acceso a internet nacional.	45,44
Educación	107,18
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	107,18
Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional.	107,18
Total	1.896,94

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022

214

Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro anexo 2-2

Vigencias excepcionales comprometidas en 2021 por sector, entidad y tipo de gasto Miles de millones de pesos

Sector / Entidad	Inversión
Transporte	4.693,79
Instituto Nacional de Vías	4.674,27
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. nacional	1.941,95
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural, nacional	551,15
Construcción de obras de emergencia en la infraestructura de la red vial primaria, Nacional	383,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Plato - Salamina - Palermo, Paralela Río Magdalena, Magdalena	358,98
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cartago-Acala-Montenegro-Armenia, Valle Del Cauca, Quindío	295,45
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Buenaventura-Bogotá-Villavicencio-Puerto Galán-El Páramo-Puerto Carreño, Transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño, Valle Del Cauca, Quindío, Tolima, C/ Marica, Meta, Vichada	212,69
Mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación, construcción de la carretera Colombia - La Uribe, Conexión Pacífico - Orinoquia, Huila, Meta	207,00
Mejoramiento y mantenimiento carretera las Animas - Santa Cecilia - Pueblo Rico - Fresno - Bogotá, Transversal Las Animas-Bogotá, Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Cundinamarca	186,50
Mejoramiento, mantenimiento y conservación del Sistema de Transporte Férreo en la red vial, Nacional	154,24
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera San Gil - Orzaga - Santa Rosa, Transversal San Gil - Mogotes - La Rosita, Santander, Boyacá	90,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tumaco - Patate - Mocoa de la Transversal Tumaco - Mocoa en los departamentos de Nariño, Putumayo	79,33
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera San Roque - La Paz - San Juan del Cesar - Buenavista y Valledupar - La Paz, Troncal del Caribe, Cesar, La Guajira	77,44
Mejoramiento y mantenimiento Tiguá - Medellín - Puerto Berrio - Cruce Ruta 45 - Barancabermeje - Bucaramanga - Pamplona - Arauca, Chocó, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca	52,57
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Túquerres - Samaniego, Nariño	39,25
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de las circunvalares de San Andrés y Providencia	20,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Patate - La Plata de los circuitos ecoturísticos Huila, Cauca	15,10
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Sabana - Coveñas, Sucre - Córdoba	9,62
Agencia Nacional de Infraestructura	18,81
Rehabilitación construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional.	19,51
Planeación	801,29
Departamento de Planeación - Gestión General	801,29
Apoyo al desarrollo de proyectos a través del Fondo Regional para Los Contratos, Nacional	801,29
Salud Y Protección Social	999,97
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	999,97
Mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud nacional.	999,97
Interior	303,01
Ministerio del Interior - Gestión General	303,01
Fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES) a nivel nacional	303,01
Hacienda	294,06
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	294,06
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) en el municipio de Armenia	48,78

Contraloría General de la República

215

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Continuación cuadro anexo 2-2

Vigencias excepcionales comprometidas en 2021 por sector, entidad y tipo de gasto Miles de millones de pesos

Sector / Entidad	Inversión
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Santa Marta	46,70
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Popayán	35,57
Implementación Sistema Integrado de Transporte Masivo Enveigado, Medellín, Itagali,	32,10
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) en el municipio de Neiva	31,82
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para el municipio de Valledupar	29,65
Implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Sincolejo	27,24
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio Montería	20,31
Implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto	17,98
Implementación del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga	4,11
Total	6.692,12

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 26/04/2022

216

Contraloría General de la República

Anexo 3
Relación de opinión
y hallazgos presupuestales

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Consolidado

Clase de hallazgos	Cantidad	Valor
Incorrecciones	165	3.755.812.209.304
Imposibilidades	10	1.828.180.978.422
Total	175	5.584.993.187.726

Incorrecciones

Unidad Ejecutora: Presidencia de la República - Gestión General	
Código: 02-01-01	Sector: 20 Presidencia de la República
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
1	Pago de intereses moratorios por \$1.565.338.129 a los demandantes, como consecuencia de la gestión inoportuna para el pago de la sentencia ejecutoriada el 14 de febrero de 2017 en el proceso de Reparación Directa No. 27001-33-31-706-2004-00409-01, inobservando las normas.	1.565.338.128,00	F

Unidad Ejecutora: Agencia de Renovación del Territorio (ART)	
Código: 02-14-00	Sector: 20 Presidencia de la República
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
2	Incorrección de hecho pues las reservas de apropiación constituidas superan el tope establecido en la norma con relación a los gastos de inversión	5.587.473.367,00	A
3	La entidad no es coherente en su actuar con respecto de la resolución 00818 del 28 de diciembre de 2021 ya que registra como tal una cuenta por pagar al cierre del periodo, no así con relación a la liberación de los recursos no ejecutados por el valor relacionado, ya que los mismos no fueron liberados. Se evidencia falta de gestión para realizar la terminación unilateral del contrato SGM 0100 21 y liberar los recursos no ejecutados. Con relación al plazo para la constitución de las cuentas por pagar la entidad reconoce que lo realizó en enero del 2022.	52.168.130,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	
Código: 03-24-00	Sector: 10 Planeación
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
4	La entidad en de la vigencia 2021 dejó de ejecutar \$ 427.876.101.023 de los recursos aprobados para el rubro de funcionamiento y para el rubro de inversión \$ 1.704.054.027. Los cuales eran recursos que ya estaban aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no se ejecutaron, lo que se conoce como pérdidas de apropiación.	429.560.605.550,00	D
5	Al cierre del aplicativo SIFP Nación para la vigencia 2020 en los módulos de Gestión Presupuesto Gastos y Gestión Contable, específicamente para adelantar el trámite de Compras y de Obligaciones, de acuerdo con la anterior actividad, el Grupo de Tesorería y central de cuenta, durante el periodo de transición identificados recursos por valor de treinta y siete mil cuatrocientos veintiseis millones ciento cuarenta y cuatro mil doscientos veinticuatro pesos ochocientos treinta y cuatro (37.427.154.224,00) por concepto de Contribución Adicional que deben ser transferidos al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en cumplimiento de lo establecido en el Art. 314 de la Ley 1995 de 2019.	37.427.154.224,00	D
6	La Auditoría financiera vigencia 2021, se evidenció que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, incurrió en el pago de sanciones a cargo de diferentes municipios, por concepto de: Presentación de información errónea, Retención de ICA y Estampillas Pro universidad Tecnológica del chocó, por valor de \$ 5.185.043,00.	5.185.043,00	F
7	En la SSPD se evidencia una planeación tributaria deficiente por parte de la entidad, la cual permite considerar alternativas de ahorro en impuestos, en los proyectos de inversiones u operaciones que se vayan a realizar, mejor el flujo de caja de las entidades, programando con la debida anticipación el cumplimiento adecuado de las obligaciones tributarias. Lo que ocasiona debilidad en la planeación de la entidad, específicamente en el incumplimiento al principio de planeación consagrado en la Constitución Política de Colombia, toda vez que ninguna entidad debe presupuestar gastos por sanción, de haber realizado un buen ejercicio de planeación. Al tener implementado en las entidades un plan tributario, habrá mayor grado de confiabilidad en las operaciones que se realizan, las cuales optimizan los recursos con la finalidad de garantizar la oportunidad en los procedimientos realizados por la entidad.	634.848.380,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	
Código: 11-02-00	Sector: 12 Relaciones Exteriores
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
8	No se realizó ni gestionó oportunamente el reintegro de recursos asignados y no utilizados por la misión diplomática en Abu Dhabi, tanto en 2020 como en 2021. Evidencia falta de seguimiento al proceso y deficiencias de control interno.	1.509.059.976,00	A

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Notariado y Registro	
Código: 12-04-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
9	Se presentan deficiencias en la elaboración de cinco (5) reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2021, relacionadas con el principio de anualidad, planeación, programación y gestión administrativa.	-	D
10	Se presenta ferretería de Reservas Presupuestales 2020, las cuales tuvieron 0% de ejecución en la vigencia 2021, por deficiencias en su constitución.	-	A

Unidad Ejecutora: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	
Código: 12-08-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
11	Incumplimiento de la normalidad aplicable, producto de debilidades en el subcontrol por parte del grupo de nómina en liquidación y pago de prima de riesgo, que ocasionan pagos de lo no debido y presunta detención al patrimonio público en cuantía de \$88.654.249	98.654.249,00	F
12	Ejecución de \$4.048.000 que corresponde al pago por extemporaneidad de la información exigida del impuesto de industria y comercio del año gravable 2018 al Municipio de Bucaramanga.	4.048.000,00	F
13	El establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz - Itagüí, mediante orden de pago No. 341889221 del 09 de diciembre de 2021, canceló al Municipio de Itagüí la suma de \$5.391.070 por concepto de sanciones e intereses, de mora por la extemporaneidad en el cumplimiento de las obligaciones de la Retención del Impuesto de Industria y Comercio - RETENICA, de las Vigencias 2014 y 2015.	5.391.070,00	F
14	Contratación N° 310-2019 celebrado por la USPEC para entregar, instalar, realizar el montaje, hacer pruebas y poner en funcionamiento los talleres para capacitación y labores con textiles y de capacitación y labores de carpintería, mantenimiento y centro de robótica operativa para el funcionamiento del establecimiento de EPAMIS Girón, fueron entregados al INPEC, sin embargo, se evidencian los equipos para ejecutar los talleres de metalmecánica sin operación.	136.323.440,00	F
15	Contrato N°312 de 2019, celebrado entre USPEC y GRUPO GEMISA S.A.S. Para equipos que fueron entregados al INPEC, pero en el área de lavandería del establecimiento de mediana seguridad EPAMIS Girón, se evidencia que en la actualidad todos los equipos entregados no se encuentran operando.	846.840.000,00	F

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEG)	
Código: 12-11-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: No Razionable	Concepto Control Interno: Ineficiente
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
16	Contratos No. 353 de 2021 y No. 403 de 2021 sin estudios ni planeación en gastos de infraestructura física	1.516.923.017,00	A
17	Planilla de apropiación presupuestal por no ejecución de recursos	5.940.009.942,00	Sin Incidencia
18	Reservas indicadas corresponde a valores ejecutados en vigencia 2021 clasificación cuentas por pagar	9.931.167.549,00	A
19	Reservas constituidas por compromisos al finalizar vigencia con adiciones a contratos.	106.999.729.963,26	A
20	Ejecución contractual no clasificada en cuentas por pagar por ejecución vigencia 2021	299.026.908,00	A
21	Ejecución contractual en vigencia 2020 del contrato No. 309-2019 y no pago oportuno	1.465.000.000,00	D
22	Cuentas por pagar de ejecución alimentación 2021 constituidas en reservas	1.635.500.822,00	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	
Código: 15-01-01	Sector: 14 Defensa y Política
Opinión presupuestal: Razionable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
23	Realizado el seguimiento del contrato No.657 de 2020 suscrito con ATLAS CONTINENTAL GROUP S.A., que tuvo por objeto la "Prestación del servicio integral a bordo de catering para las armadas de las Fuerzas Armadas de Colombia y de la Policía Nacional que transportan al señor Ministro de Defensa Nacional y su comitiva en aviones comerciales a determinadas ciudades para cumplir las actividades propias de su cargo a nivel nacional e internacional". La Contraloría evidenció que el contratista presentó la factura No. ACR15 de del 03/02/2020 correspondiente a los servicios prestados del 1 al 10 de diciembre de 2020 por la suma de \$15.642.000, el cual fue recibido a satisfacción con el informe de supervisión del 14 de diciembre del 2020, valor que no fue cancelado en la vigencia 2020. Posteriormente la Entidad realizó liberación de saldos presupuestales del contrato por valor de \$15.644.000, lo que no permitió la contabilización de la respectiva reserva presupuestal o cuenta por pagar, por lo tanto, para realizar el pago de esta obligación la Entidad constituyó una vigencia asignada afectando con esto el presupuesto de la vigencia 2021, desconociendo el artículo 89 del Decreto 111 de 1990.	15.642.000,00	A

222 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa - Ejército Nacional de Colombia	
Código: 15-01-03	Sector: 14 Defensa y Política
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
24	Se evidencia que la constitución de la reserva presupuestal por Prima de Instalación (\$3.430.398.037,20) y Subvención Familiar (\$1.025.823.732,00) en la vigencia 2021, no se ajusta a la excepcionalidad establecida normativamente, ya que a pesar de que esos beneficios a empleados de causalidad en los años 2019 y 2020, no se realizaron los trámites oportunamente con el fin de efectuar los pagos correspondientes, por lo que en primer término se trató como pago de pasivos exigibles en la vigencia 2021, que terminaron constituyéndose como reserva para pagarse en el año 2022.	3.555.931.759,00	D
25	Se evidencian reservas de contratos que a diciembre 31 de 2021 habían terminado su plazo, sin embargo, de acuerdo a la revisión de los contratos faltaba parte de su ejecución, constatando que no existió la ampliación o prórroga de estos, para poder constituirse la reserva presupuestal y efectuarse los pagos futuros correspondientes.	1.017.407.667,00	A
26	Se observó que no se llevó a cabo la reducción y reintegro de los saldos no utilizados tanto de los contratos de la vigencia 2021 como las reservas presupuestales por \$573.631.071, recursos que debieron ser liberados de los certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro presupuestal para ser reintegrados al presupuesto antes del 31 de diciembre de 2021 para ser ejecutados en otros proyectos.	573.631.071,00	A
27	Existe una diferencia en el recaudo efectivo realizado por la oficina de Tesorería CENAC Cúcuta, con la reflexión en la ejecución presupuestal de ingresos de Fondos Internos, se detectó una diferencia por \$698.323.298 que obedece a valores dejados de registrar como ingresos de amortizaciones y recargas ínter a mes en el presupuesto por \$698.323.298. Se evidencia que al realizar el ingreso de tesorería la Unidad Ejecutora no realiza el paso correspondiente al recaudo del mismo, con lo cual no consolida dicha información en el sistema SIFP Nación.	698.323.298,20	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana	
Código: 15-01-05	Sector: 14 Defensa y Política
Opinión presupuestal: Razionable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
28	Debido al atraso en la ejecución de la obra de la primera fase del Centro de Recursos para el Aprendizaje e Investigaciones - CRAI (contrato No. 195-0-A-COFAE-2019-02), del monto total de \$85 MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$8.000.000.000) de vigencias futuras ya que se requiere actualizar la Base de Datos de dichos tableros periódicamente, este proceso lo realizan con apoyo del grupo de trabajo de los funcionarios de la Entidad, que se evidencia que al usuario para llevar a cabo esta funcionalidad, pero la comunicación con el grupo de sistemas no ha sido eficiente, los funcionarios de diferentes áreas han realizado dichas solicitudes en varios momentos, como por ejemplo, agosto de 2021, marzo de 2022, y han informado la situación personalmente y no han tenido respuesta.	3.995.129.491,00	A
29	Se observó dentro de la documentación contentiva del expediente que el contrato firmado el 21 de agosto del 2021, el cual no fue sometido a modificaciones ni a modificaciones posteriores a esta fecha. Por lo anterior, la reserva presupuestal por valor de \$39.270.000,00 constituida al cierre de la vigencia 2021 no está respaldada por un contrato que se encuentre vigente.	39.270.000,00	A

Contraloría General de la República 223

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Caja de Sualdos de Retiro de la Policía Nacional	
Código: 15-11-00	Sector: 14 Defensa y Política
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
30	De las reservas constituidas a 31 diciembre 2021 por \$3.261.030.441, el 54% fue por el rubro inversión equivalente a \$3.080.102.191 sobrepasando el límite permitido del 50%, según lo establece el Art.78 del Decreto 111 de 1990.	3.088.102.191,00	A
31	Contrato No.CO18000231-GAC Módulos que no han sido implementados: "Reconocimiento y Sustitución Asignación de Retiro", "Pago de Asignación de Retiro" y "Judicial - Control de Procesos y Liquidación de Sentencias".	270.000.000,00	A
32	Contrato No.CO18000214-GAC, se evidenció que la APP móvil fue implementada según el Recordado a Satisfacción del 07 de mayo de 2019 y se dio a conocer a todos los usuarios de la Entidad a partir del mes de mayo del mismo año. Actualmente esta aplicación no está en uso desde el 2020, debido a que las aplicaciones móviles requieren de una publicación anual en las Stores de IOS y Android, la Entidad manifiesta que esta publicación no fue adquirida debido a que los recursos apropiados fueron recortados por el Gobierno Nacional, obligando a la Entidad a dar prioridad a otros proyectos de mayor relevancia para la prestación del servicio a las afiliados, beneficiarios y colaboradores; dejando de lado, el pago del correspondiente incremento de la App Móvil.	75.000.000,00	A
33	Del contrato No.CO18000231-GAC suscrito el 05 de octubre de 2018, con un plazo de ejecución a partir de la firma del acta de inicio correspondiente hasta el 30 de abril de 2019 de acuerdo al último Modificación No.7, y dentro de sus requerimientos técnicos se encuentra los Servicios de Integración del ERP JD Edwards con el CRM Cloud de Oracle Contratado POR CASUR. La entidad no ha gestionado los recursos necesarios para hacer uso de la integración.	100.000.000,00	A
34	Una diferencia total de \$10.506.670.272, de sus ingresos propios, los cuales quedaron sin registrar en el Formulario F1 "Origen de los Ingresos" de la Rendición de la cuenta anual en SIRECI, generando de esta manera reportes con información incompleta en la rendición de la cuenta e sobrestimado de esta manera lo establecido en la normatividad que antecede, situación presentada por falta de verificación de la información a reportar al ente de control fiscal.	10.506.670.272,00	A
35	El traslado de actividades de una vigencia a otra, la unión de unas con otras, la no ejecución de actividades (actividades ejecutadas según las programadas), lo que podría impactar en el logro de los objetivos del proyecto.	2.758.807.181,00	A
36	Para realizar un mantenimiento a la estructura denominada edificio de albergamientos con afectación al patrimonio económico del estado en razón a que como se dijo, dicha intervención no era pertinente. Hoy en día, las instalaciones no están siendo utilizadas pago \$222.834.872- en desarrollo del mismo por concepto de AUI en los ítem referenciados con un aumento injustificado el valor del contrato, presentando una mayor onerosidad con detrimento a las arcas económicas del Estado, por \$18.070.460 y al comparar los ítem contratados con los cancelados, se evidencian actividades no ejecutadas o ejecutadas parcialmente y canceló por una actividad que estaba inmersa en otro contrato, luego resultaba innecesaria su contratación en detrimento al patrimonio del estado por \$2.281.897.	247.187.238,00	F
37	Al contrato CO19000214 se evidenció que, pese a que se trató de aquellos bajo la denominación de OBRA PÚBLICA, de la verificación de sus ítem inicialmente definidos y los no previstos se origina que la real ejecución hacia relación a un contrato mixto que incluyó construcción propiamente dicha y suministro, para lo cual se encontraron inconsistencias que generan posibles detrimentos a las arcas del estado, pagaron ítem que hacían relación a suministro de bienes y servicio a los cuales se les incluyó AUI, cuando por su naturaleza el costo indirecto va implícito en su elaboración antes de dar punto en el mercado, en cuyo precio de venta se establece el margen deseado de utilidad, por lo que no es dable incluir dicho concepto, ya que distorsionaría su valor. En cuanto a los seguros (servicios), al igual que el anterior, no podría de ningún modo establecerse el reconocimiento del AUI ya que por su condición corresponden a actividades cuya finalidad no incluyen transformación ni elaboración de un producto. SPORTES IMPREVISTOS CONTRATO CO19000214 GAC (PP) (D) Los hechos ocurridos se presentan por deficiencias al momento de la concepción de la contratación y de los contratos en el seguimiento técnico, jurídico y financiero del contrato.	44.027.449,00	F
38	Conforme a lo precedente este hallazgo tiene conexión (Disciplinario/D) e Indagación Preliminar (IP). Tal como lo está el concepto emitido por la Contraloría General de la República "En los eventos en que se no se acredite su afectación a cuando esta sea inferior al monto total incluido en el ítem y pactado en el contrato por dicho concepto, el contratista tiene la obligación de devolverlo total o parcialmente, según sea el caso. A su vez el Interventor y el Representante Legal de la entidad contratista, tienen la obligación de exigir su devolución". Bajo dicho parámetro, en el caso concreto, al no haberse utilizado dicho rubro, o mejor aún, al no encontrar soporte que justifique su gasto, nos encontramos ante un posible aumento injustificado de la utilidad ostentada.	186.941.145,00	D

224 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Policía Nacional - Gestión General	
Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Política
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
39	contrato No.CO19000246, suscrito el 05 de diciembre de 2019, con un plazo de ejecución hasta el 18 de diciembre de 2020 según el último Modificación No. 3, cuyo objeto es "CONSTRUIR ESQUEMAS DE PROCESAMIENTO ANALÍTICO EN LINEA - BUSINESS INTELLIGENCE PARA LA CAJA DE SUALDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL.", por un monto de \$750.000.000, el producto de este contrato fueron la entrega de 39 tableros de Business Intelligence (BI) actualmente varios de ellos no han sido utilizados por los funcionarios de la Entidad, ya que se requiere actualizar la Base de Datos de dichos tableros periódicamente, este proceso lo realizan con apoyo del grupo de trabajo de los funcionarios de la Entidad, que se evidencia que al usuario para llevar a cabo esta funcionalidad, pero la comunicación con el grupo de sistemas no ha sido eficiente, los funcionarios de diferentes áreas han realizado dichas solicitudes en varios momentos, como por ejemplo, agosto de 2021, marzo de 2022, y han informado la situación personalmente y no han tenido respuesta.	750.000.000,00	A
40	El valor de \$87.001.443.730,81, equivalentes al 34,09% del total de la reserva presupuestal, se consideró como incumplimiento material por cuanto no cumple con los requisitos para la reintegración de la reserva presupuestal, donde se evidencia debilidades en la constitución de esta, dado que se constató que la justificación dada por la Entidad, no cumple la normatividad para la vigencia 2021.	87.001.443.730,00	D
41	La Policía Nacional Meta, constituyó reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2021 por valor de \$699.869.896,37, de los cuales el valor de \$18.598.450, no ha constituido de conformidad con la ley, sino que fue justificado como "sobrante de contrato finalizado", del contrato 103-07-214-120 de agosto 13 de 2020.	18.598.450,00	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Agricultura - Gestión General	
Código: 17-101-01	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: No Razionable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
42	En este orden de ideas, se observa que las adiciones no contemplaron lo regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que "... los gastos de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...), que para este caso corresponde a "(...) apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de las familias rurales en pobreza extrema, mejorar las condiciones de inclusión financiera y fortalecer el nivel de desarrollo de capacidades locales y gestión de conocimiento (...)"	112.901.147.217,00	D
43	Que el valor comprometido en 2021, no contempló lo regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que "... los gastos de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...), que para este caso corresponde a "(...) apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de las familias rurales en pobreza extrema, mejorar las condiciones de inclusión financiera y fortalecer el nivel de desarrollo de capacidades locales y gestión de conocimiento (...)"	39.445.687.409,00	D
44	Que los desembolsos no contemplaron lo regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que "... los gastos de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido Los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...), que para este caso corresponde a "(...) apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de las familias rurales en pobreza extrema, mejorar las condiciones de inclusión financiera y fortalecer el diseño e implementación de las políticas agropecuarias"	6.750.000.000,00	D

Lo anterior, debido a la indobsonancia del marco normativo presupuestal al suscribir los compromisos contractuales.

Contraloría General de la República 225

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 45: De información en la plataforma SECCOP II referente a los contratos relacionados anteriormente, ciente es que, no se halló la totalidad de la información debidamente publicada...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 48: Se establece una incurración presupuestal significativa y material por \$60.353.845.922, en los rubros señalados, que equivalen al 26% del total de los compromisos del presupuesto de inversión...

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 50: La Agencia transfiere recursos a la Fiduciaria a través de resoluciones de cofinanciación y estos son invertidos en cartteras colectivas, mientras son aplicados en el marco de los objetos de las resoluciones de cofinanciación...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 55: Deficiencias en la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud y de la interventoría, así como la no aplicación de los descuentos por incumplimientos en los mismos...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 58: Las deficiencias de control frente a los recursos destinados por la Entidad para el pago de la Nómina de Pensionados ocasionan un posible detrimento patrimonial por concepto de pagos de mesadas pensionales a personas fallecidas durante la vigencia 2021...

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 61: El compromiso número 7821 con número de documento soporte 559-2021 por un valor de \$10.661.350 se encuentra con fecha de registro y fecha de emisión 24 de enero de 2022, sobrepasando la fecha señalada por la ley para la constitución de esta...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 62: Presupuestaron un mayor valor en gastos de personal, de acuerdo con las necesidades reales del área. Row 63: Generaron una vigencia futura, sin haber realizado un adecuado seguimiento y control durante la vigencia con el fin de utilizar recursos que tenían disponibles para ese concepto del gasto...

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 68: La Contraloría determinó que, a 31 de diciembre de 2021, el FUTIC efectuó reintegros por \$7.127 millones por concepto de PAC mensualizado que fue programado y no ejecutado...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 69: El FUTIC constituyó reservas presupuestales sobre los gastos de funcionamiento por \$30.434.2 millones de pesos, de los cuales \$1.138 millones, de los cuales \$86.355,7 millones corresponden a autorizaciones de la vigencia 2019 y \$5.783,2 millones a la vigencia 2020...

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Rows 79-84 detailing budgetary and financial management issues.

Summary table for Unidad Ejecutora: Ministerio de Transporte - Gestión General. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Summary table for Unidad Ejecutora: Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Summary table for Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Vías (INVIAS). Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Summary table for Unidad Ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Summary table for Unidad Ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Summary table for Unidad Ejecutora: Procuraduría General de la Nación - Gestión General. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Summary table for Unidad Ejecutora: Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Summary table for Unidad Ejecutora: Fiscalía General de la Nación - Gestión General. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Summary table for Unidad Ejecutora: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión General. Includes fields for Código, Sector, Opinión presupuestal, Relación hallazgos, and a detailed table with No., Hecho, \$, CON.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 107: Evaluación de la constitución del rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2021...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 108: Copromor no gestionó durante la vigencia 2021 el pago de una obligación financiada con recursos del PGN...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 109: Se evidenció la constitución de Reserva Presupuestal por \$11.536.974.893, correspondiente a compromisos en la vigencia 2021...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 111: La Corporación presenta bajo niveles de ejecución en la vigencia 2021, y un alto nivel de reservas, ocasionado por factores externos...

234 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 112: Del análisis realizado al rezago presupuestal constituido para la vigencia 2021, se evidenció que reservas presupuestales por \$5.180.446.528 no cumplen con parámetros indicados en la norma...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 115: Pago de interés moratorio de impuesto predial del bien que está ubicado en Cartagena de Indias...

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 116: Se evidenciaron debilidades en la constitución de 14 reservas por valor de \$790.960.657, las cuales no fueron reflejadas de las 22 analizadas...

235

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 117: Debilidades en la constitución de reservas presupuestales de la vigencia 2021. No se ajustan a los criterios...

236 Contraloría General de la República

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Row 130: Frente a los saldos no ejecutados en la vigencia 2020 nos permitimos manifestar las situaciones que se presentaron en el desarrollo de cada uno de los contratos relacionados...

Contraloría General de la República

237

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Delegación de funciones en convenio Interadministrativo.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for regional and national reserve management.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Imposibilidades

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Ministerio de Agricultura - Gestión General.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Table with 4 columns: No., Hecho, \$, CON. Includes details for Unidad Ejecutora: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión General.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

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
8	En la revisión realizada al rubro de inversión C-3603-1300-14-0-3603025-03-Adquisición de bienes y servicios - Servicio de formación profesional integral - mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA Nacional, se evidenció que se cancelaron recursos por \$ 127.987.402 por concepto de servicios médicos prestados a los beneficiarios del SENA en la Regional Norte PASCAS que no guardan relación con el objeto del proyecto, y que conforme lo establece la guía GRF- G- 004.		D

Unidad Ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)			
Código: 40-02-00		Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Ineficiente	
Relación hallazgos			
A-Administrativo D-Disciplinario P-Penal F-Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
9	A 31 de diciembre de 2021 el saldo por girar fue de \$521.000.159.238,61 menor en un 30% con respecto al 2020, corresponde a las reservas de apropiación no ejecutadas de los años 2015 a 2020, el 86% del saldo se concentra en los años 2016 (16%), 2018 (46%) y 2020 (25%) y la mayor participación de los programas lo hacen, con el 73% del total, Vivienda Gratuita II (44%) y Vivienda Rural (29%), recursos que debieron ser ejecutados en las vigencias para las cuales se constituyeron las reservas presupuestadas. Durante el mismo año (2021) se efectuaron pagos por \$387.000.882.292 debido a la ejecución de compromisos, principalmente de los años 2018 (57%) y 2019 (25%), siendo el programa con mayor ejecución el de Vivienda Gratuita II con el 62% del total.	921.000.159.238,61	A
10	Al cierre de la vigencia 2021, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA constituyó reservas presupuestadas por valor \$ 630.810.374.038,22 de las cuales, según certificación expedida por el director de FONVIVIENDA sobre las reservas presupuestadas constituidas en la vigencia 2021 con fundamento en el artículo 27 de la Ley 2159 de 2021, señala que la reserva por valor de \$100.000.000.000, corresponden a la línea cuenta que se trasladó como reserva presupuestal, debido a la falta de PAC1, de tal forma que el valor restante \$440.810.374.038,22 corresponde al 20% del presupuesto apropiado por inversión (\$2.212.430.872.391), superando el 10% establecido en la norma descrita anteriormente.	630.810.374.038,22	D

