



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1049

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 169 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS ACTA NÚMERO 21 DE 2019

(septiembre 10)

En la ciudad de Bogotá, siendo las 7:40 de la mañana del día martes 10 de septiembre 2019, se reunieron en el recinto de sesiones de la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes, los integrantes de esta Célula Congresional, bajo la Presidencia del Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Muy buenos días a todos los presentes, miembros de la Comisión Legal de Cuentas y a los invitados que nos acompañan el día de hoy. Señor Secretario sírvase llamar a lista para verificar el quórum y leemos el orden del día.

Hace uso de la palabra el señor Secretario doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón:

Sí señor Presidente, buenos días para todos.

Arias Falla Jennifer Kristin

Giraldo Arboleda Atilano Alonso

Hernández Casas José Élver

Miranda Peña Katherine

Monedero Rivera Álvaro Henry

Muñoz Cerón Faber Alberto

Osorio Jiménez Diego Javier

Patiño Amariles Diego

Vergara Sierra Héctor Javier

Villalba Hodwalker Martha Patricia

Al llamado a lista respondieron los Honorables Representantes:

Arias Falla Jennifer Kristin

Giraldo Arboleda Atilano Alonso

Hernández Casas José Élver

Monedero Rivera Álvaro Henry

Osorio Jiménez Diego Javier.

Señor Presidente registramos quórum deliberatorio, con cinco (5) Honorables Representantes, en el transcurso de la sesión se hicieron presentes los Honorables Representantes:

Katherine Miranda Peña

Faber Alberto Muñoz Cerón y

Diego Patiño Amariles.

Presentaron excusa los Honorables Representantes:

Héctor Javier Vergara Sierra y

Martha Patricia Villalba Hodwalker.

Procedo a dar lectura al Orden del Día, señor Presidente,

Rama Legislativa del Poder Público

Comisión Legal de Cuentas

Legislatura 20 de julio de 2019 al 20 de junio de 2020

Artículo 78 Ley 5ª de 1992

ORDEN DEL DÍA

Sesión ordinaria del día martes 10 de septiembre de 2019

Hora: 7:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Aprobación del acta

Acta número 020 del 27 de agosto de 2019.

III

Debate de Control Político

Presentación por parte del Contralor General de la República, doctor *Carlos Felipe Córdoba*

Larrarte del informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Estado de la Deuda Pública Nacional de conformidad con el artículo 208 de la Constitución Política, el 310 de la Ley 5ª de 1992 concordante con el artículo 38 de la Ley 42 de 1993; y así mismo para que explique el fundamento de la NO razonabilidad de dicha cuenta.

Invitados: Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Alberto Carrasquilla Barrera*; Procurador General de la Nación, doctor *Fernando Carrillo Flórez*; Contador General de la Nación, doctor *Pedro Luis Bohórquez Ramírez*; al Auditor General de la República, doctor *Carlos Hernán Rodríguez Becerra* y al Director General del Presupuesto doctor *Fernando Jiménez Rodríguez*.

IV

Lo que propongan los Honorables Representantes.

El Presidente,

Álvaro H. Monedero Rivera

Original firmado

La Vicepresidenta,

Martha P. Villalba Hodwalker

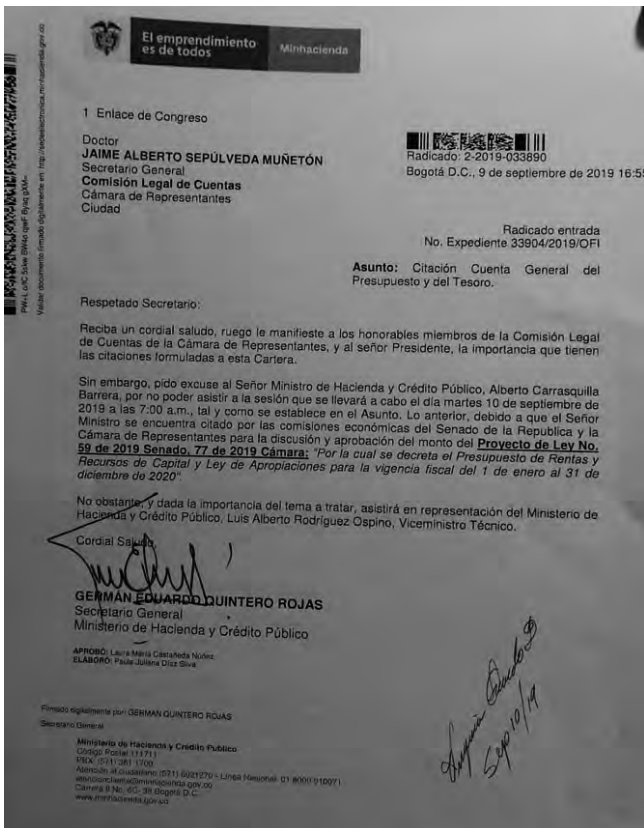
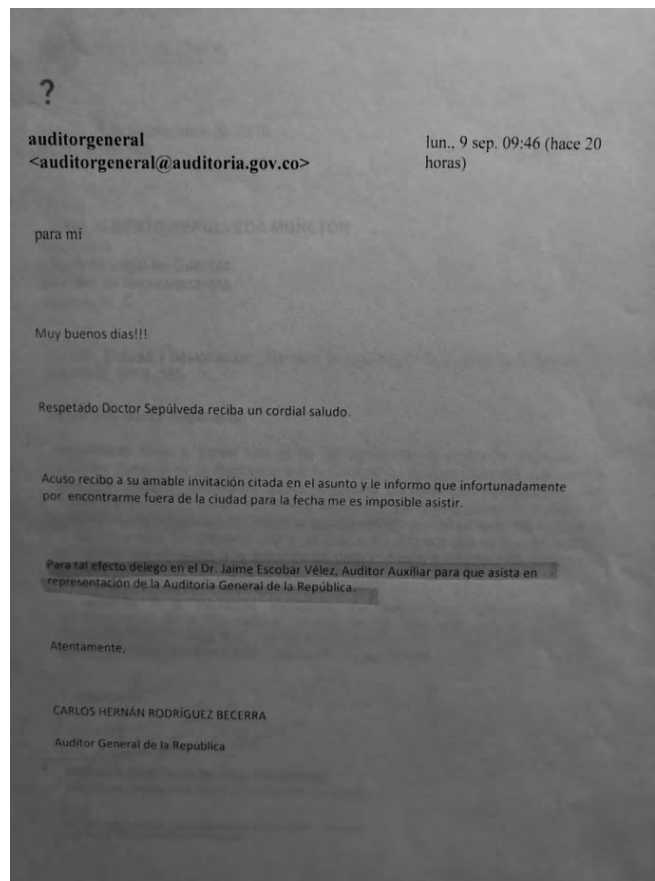
Original firmado

El Secretario General,

Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón

Original firmado

Le damos lectura a las comunicaciones allegadas a este despacho, señor Presidente.



Estas son las comunicaciones se encuentran en la secretaría, si lo considera podemos continuar con el orden del día mientras se conforma el quórum decisorio.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Le damos la bienvenida al doctor Luis Alberto Rodríguez, que lo tenemos aquí por primera vez

como Viceministro, pero a partir del lunes funge como Director de Planeación Nacional, esperamos tenerlo en una visita oficial, iniciamos el debate, tiene el uso de la palabra el señor Vice Contralor, doctor Ricardo Rodríguez.

Hace uso de la palabra el señor Vicecontralor General de la República, doctor Ricardo Rodríguez Yee:

Gracias, señor Presidente, gracias señor Secretario, buenos días a todos, Honorables Representantes, señor Contador General de la Nación, señor Viceministro de Hacienda, señor Auditor Auxiliar en aras del tiempo, la presentación incluye 2 informes de ley, uno que tiene que ver con la Cuenta General del Presupuesto y otro con la situación de deuda pública; tenemos una presentación en detalle del tema que creo que por las condiciones métricas, paramétricas que implican estos informes considero que una imagen habla más que mil palabras, voy a colocar algunos elementos de fundamento y de argumento alrededor de estos informes e iniciamos la presentación, con la dinámica que usted considere, señor Presidente.

Frente al tema de Cuenta General del Presupuesto y Tesoro 2018, las situaciones relevantes que merece la pena que la Comisión Legal de Cuentas conozca, son: el Presupuesto aprobado por ley fue de 235.55 billones de pesos; hubo reducciones de 2.29 billones de pesos y el cierre de vigencia 233 billones de peso, el recaudo en efectivo para el país fue de 219.92 billones de pesos y en el gasto vamos a encontrar compromisos de 227 billones, obligaciones de 204 billones, pagos por 203 billones y reservas por 22.6 billones y cuentas por pagar por 700 mil millones de pesos, la opinión producto de esto es NO razonable. Frente al tema de la situación de la deuda para el 2018 fue de 576.9 billones de pesos equivalente al 59% del PIB, 527.92 billones de pesos que corresponden a nivel nacional, de estos el Gobierno nacional central participó con 468 billones de pesos que corresponde al 47% del PIB y las empresas nacionales con 57.06 billones de pesos, estos son los elementos índice, me permito cerrar la introducción e iniciamos con la presentación con los detalles, doctor Carlos David por favor iniciemos con el ejercicio de presentación del informe.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Tiene el uso de la palabra el Contralor Delegado para la Economía y Finanzas.

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Buenos días a todos, voy a entrar en detalle de lo que acaba de mencionar el señor Vicecontralor a todos los asistentes el día de hoy, el fundamento legal, ya lo expuso el señor Secretario que es el articulado que hace que nosotros hagamos esta presentación y paso directamente a la Cuenta General del Presupuesto

y el Tesoro, comienzo con el Presupuesto; y como bien lo decía el Vicecontralor tuvo ingresos por 235.55 billones de pesos para la vigencia 2018, esa era la forma inicial, a lo largo del año se hicieron modificaciones por 2.29 billones negativos y esto ocasionó que el aforo definitivo quedará en 233.26 billones, de este monto cuando uno mira el recaudo en efectivo neto fue de 219.92 billones, más un recaudo “entidis” de 8.77 billones lo que da un total de ingresos de 228.68 billones, la mayoría de los ingresos provienen del Gobierno nacional en una proporción del 94% y el restante viene de los establecimientos públicos, aquí hay un punto importante; como ustedes pueden ver los ingresos tributarios se tenían estimados inicialmente en 139.25 billones, posteriormente fueron modificados con una disminución de 1.88 billones para quedar en una propensión definitiva de 137.37 billones, cuando uno ve el recaudo en efectivo neto llegó a 131.78, el recaudo en efectivo fue menor al que se esperaba, esto nos llevó a que como Gobierno se tomaran un par de situaciones para tratar de aumentar esos ingresos, una importante fue que el Gobierno nacional extrajo mayores rentas del sector hidrocarburos, ordenando realizar un anticipo de renta del 2019, eso se hizo al final del año pasado, por esta operación se le pidió a Ecopetrol que anticipara recursos por 3.42 billones correspondientes a la vigencia 2019 e hiciera el anticipo en 2018.

Por otro lado, se aumentó la tarifa de retención en la fuente por exportaciones de crudo de 1,5 a 3% eso ocasiono que se incrementaran los ingresos a 2018, pero nos deja en una situación para 2019 donde ya hay un anticipo hecho por parte de Ecopetrol que no tendría que pagar este año; en cuanto a los gastos esta es la cadena presupuestal de los gastos que se tuvieron durante la vigencia 2018, una propensión inicial de 235.55, la apropiación definitiva fue de 233.26 que implica la disminución por 2.29, estas fueron las modificaciones que se hicieron durante el año, de estos recursos se comprometieron 227 billones esto quiere decir que hubo pérdidas por apropiación de 6.26 billones es decir; dinero del presupuesto que al no haber sido comprometido no se utilizó y se perdió la apropiación para la vigencia, de esos 227 billones se causaron obligaciones por 204.36 billones de pesos, lo que hizo que las reservas llegaran a un valor de 22.63 billones y se hicieron pagos por 203.61 billones, esto nos lleva a cuentas por pagar de 0.75 billones o sea 750 mil millones de pesos, un poco más adelante llegaré al detalle de estas reservas y estas cuentas por pagar que hacen parte importante de la NO razonabilidad del Presupuesto, al final la suma de estas reservas y cuentas por pagar llevaron a que quedara un rezago constituido de 23.38 billones de pesos.

Teniendo en cuenta esta situación del Presupuesto, la Contraloría General de la República por intermedio de su equipo auditor observó las cifras, visitó varias entidades y al final, llegó a una opinión que fue NO razonable ¿En qué se fundamentó esta opinión NO razonable? Básicamente en 4 aspectos: El primero

tuvo que ver con las incorrecciones de las auditorías individuales, es decir; cuando nuestro equipo auditor visitó cada una de las entidades e hizo auditoría de su presupuesto, se encontró con situaciones que voy a detallar más adelante, estas fueron por un total de 4.51 billones de pesos, la segunda situación fue la vulneración del Estatuto Orgánico Presupuestal.

Esto tuvo que ver con dos situaciones puntuales que fueron: en deuda, por 10.58 billones y sobreestimación de las reservas y subestimación de las cuentas por pagar por 2.9 billones, así mismo encontramos otra situación en las incorrecciones por reintegro en la tesorería nacional, consideramos que hubo una sobreestimación del ingreso por un valor de 4.66 billones de pesos y para terminar en la refrendación de las reservas presupuestales no se refrendaron 0.86 billones de pesos, en conjunto estos elementos hicieron que la opinión de la Contraloría General de la República fuera NO razonable.

La Contraloría General de la República, hizo la auditoría a 63 entidades del Presupuesto de los cuales 27 tuvieron una opinión razonable, 31 en opinión NO razonable, 4 opinión con salvedades y en 1 nos abstuvimos de dar opinión, a pesar que el número no suena a ser tantas entidades, solamente 63; al auditar estas 63 entidades se llegó al 92% de la apropiación definitiva del Presupuesto, auditamos 214 billones de los 233 billones del presupuesto total.

Los resultados de las auditorías nos llevaron al valor de 4.51 billones en incorrecciones de los cuales 1.95 se debieron a violación al principio de anualidad, 1.23 billones al principio de planificación, 0.89 a programación integral y 0.44 billones a otros elementos; esto explica los 4.51 billones en incorrecciones del Presupuesto de forma individual, el segundo elemento es uno de los más importantes para nosotros que es la vulneración de uno de los artículos del Estatuto Orgánico Presupuestal, si observamos el comportamiento histórico del rezago constituido, se tiene una diferencia clara entre las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, generalmente lo que teníamos es una más importante del rezago constituido representado en cuentas por pagar como lo ven desde el año 2012 hasta el año 2017 y otro en reservas en el año 2018 con una situación atípica y es que las reservas subieron a 22.63 billones de pesos y las cuentas por pagar que tenían un monto en vigencias anteriores, disminuyeron hasta 0.75 billones es decir se invirtieron los números como se venía presentando en años anteriores, esto se dio por la inclusión de un artículo en la Ley de Presupuesto de 2019, que se aprobó en octubre del año pasado y fue el artículo 31 que establece que una cuenta por pagar que no contara con caja se tenía que constituir como reserva y no como cuenta por pagar.

La diferencia conceptual entre reserva y cuenta por pagar es que en el momento en que hago un contrato y me obligo a que me entregue un bien o servicio, si al final de la vigencia, me entregó el bien o el servicio y no le he pagado se constituye como una cuenta por pagar, porque es una obligación que tengo, pero si mi contraparte no me ha entregado el

bien o el servicio simplemente no se considera una obligación porque no me ha entregado y no tengo que pagarle, se constituye como una reserva siempre y cuando sea por fuerza mayor; sin embargo, al incluirle en ese artículo el elemento que al no existir caja se tenga que constituir como reserva hizo que muchos bienes que se hayan entregado al no contar con caja se constituyeron como reserva y lo que hizo fue que se aumentaron las reservas y se disminuyeron las cuentas por pagar, esto tiene un impacto en los cálculos del déficit fiscal porque al ser una cuenta por pagar, se considera como deuda mientras que en una reserva, no; en las reservas no se tienen en cuenta las cuentas por pagar, esto nos está generando ruido en la evaluación del Presupuesto.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Le hago una consulta ¿Ese mismo concepto aplica también para los entes territoriales?

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Aplica para todos.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

O sea ¿Si usted no tiene PAC puede constituir una reserva?

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Si no tiene PAC, se debe constituir como reserva, fue lo que quedo en la Ley del Presupuesto del año 2018, si miramos el proyecto de ley del Presupuesto 2020, este artículo que es el artículo 28, y dice exactamente lo mismo, la misma situación se va a presentar en esta vigencia.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

¿La reserva no va a ser excepcional?

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Exactamente, la reserva no va a ser excepcional, si entramos en detalle de estas reservas nos encontramos con otra situación atípica, cuando empezamos a dividir esta reserva entre funcionamiento, deuda, inversión se da cuenta que en el año 2018 hubo una reserva por deuda de 10.58 billones de pesos, si comparan contra años anteriores las reservas en deuda son mínimas y son por situaciones excepcionales, la reserva por deuda es un concepto difícil de entender porque si esto fuera un bien o servicio común se analizaría; no me han entregado el bien luego, no estoy obligado

a pagarlo y lo puedo constituir como reserva, pero aquí como esto es deuda, es como decir; no me han entregado la deuda, voy a dejar una reserva para el siguiente año, esto no lo aceptamos desde Contraloría General de la República, ¿Esto por qué se dio? Porque el artículo 28 de la Ley 1940 de 2018, la misma Ley del Presupuesto que permitió esta figura y es dejar la reserva en deuda para el siguiente año, este artículo se vuelve a repetir en el proyecto de ley de Presupuesto de 2020 como artículo 26 es solamente para que lo tengan en cuenta con respecto al anterior.

Es importante mencionar que el proyecto de ley del Presupuesto 2020 se incluye un artículo 19 que dice que a partir de la próxima vigencia si yo no tengo PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja), no puedo recibir el bien o sea lo que nos pasó en 2018 es que algunas entidades recibieron el bien y tuvieron UE constituirlo como reserva y no como cuenta por pagar y ni siquiera el ordenador del gasto va a poder recibir el bien, va a tener que si el puente se acabó y los computadores están listos para entregármelos el ordenador del gasto va a tener que decir; no le puedo recibir porque el artículo 19 de la Ley de Presupuesto me dice; que si no tengo aprobado el PAC no puedo hacer la recepción del bien.

Hace uso de la palabra el señor Vicecontralor General de la República, Doctor Ricardo Rodríguez Yee:

Una situación que viene al caso, al presentarse esta situación para algunos de los auditados, el poder hacer este tipo de transacción los sistemas de presupuesto, son automatizados para que se vuelva una cuenta por pagar, tuvieron que sacar esa transacción por fuera del sistema, hacerlo a mano y luego incorporarlo; de alguna manera hacer el auditaje de ese tipo de cosas a pedal no es fácil y también se les dificultó a algunos auditados esa condición.

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Centrándonos en deuda vemos la evolución, las reservas en deuda son muy pequeñas, hubo un salto en 2018 por el artículo que les mencione anteriormente, aún no es claro para qué se hizo la reserva de esos 10.6 billones de pesos, frente a esta situación nuestro equipo auditor fue entidad por entidad y empezó a preguntar entiendo el artículo 31 de la Ley de Presupuesto, pero dígame con base en el Estatuto Orgánico del Presupuesto ¿Qué fue realmente, cuentas por pagar y qué fue, reservas? Lo que encontramos fue lo siguiente; cuando se le pregunto a las entidades respondieron: Las reservas no fueron 22.63 billones fueron 9.15 billones y las cuentas por pagar no fueron de 0.75 billones, fueron 3.65 billones esto con la información que nos entregó cada una de las entidades de forma individual ¿Cuál es la diferencia con respecto al total de rezago? Los 10.58 billones de la deuda, pero de aquí es de donde extrajimos el elemento donde decimos que hay una

sobreestimación de las reservas por 2.9 billones y una subestimación de las cuentas por pagar en 2.9 billones de pesos.

Tercer elemento que tuvimos en cuenta para la opinión; incorrecciones por reintegros a la Tesorería Nacional, aquí consideramos que hay una sobreestimación del ingreso por 4.66 billones de pesos, básicamente por Foncontin (Fondo de Contingencias de Infraestructura), y por otras fiducias ¿Cuál fue la situación evidenciada por nuestro equipo auditor en este elemento? Foncontin y otras fiducias estaban en la Fiduprevisora, teníamos un dinero que la Fiduprevisora administraba, el Gobierno lo que hizo fue reintegrar esos fondos a la tesorería, los pasó de la Fiduprevisora a la Tesorería Nacional, creo que ese monto lo contabilizó como un ingreso, esto quiere decir que tengo dinero en una cuenta de vivienda, la traslado a una de Bancolombia y lo registro como un ingreso cuando realmente ahí no hay un cambio patrimonial y por eso consideramos que esto nos lleva a una sobreestimación del ingreso.

Por último, la refrendación de las reservas presupuestales; cuando nuestro equipo auditor fue a cada una de las entidades, no refrendo 0.86 billones básicamente por falta de planeación de hechos que son claramente previsibles y aun así fueron constituidos como reservas, ausencia de soportes que justificaran la constitución, no existencia de situaciones excepcionales que justificaran la constitución y no utilización de vigencias futuras cuando se conoce que los proyectos requieren de su ejecución en diferentes vigencias; estos elementos son los que nos llevaron a establecer que la opinión del Presupuesto fuera NO razonable, aunque no fueron tenidos en cuenta para la opinión

¿Qué otros temas se pudieron evidenciar en la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro? Primero, ingresos; lo que estamos viendo es que al tomar en cuenta el recaudo en efectivo neto de 219.9 billones contra el gasto real que se comprometió 200.7 billones de pesos lo que vemos es que hay un déficit presupuestal que se debió cubrir con deuda en -7.1 billones de pesos esta situación viene ocurriendo desde hace varios años los ingresos se están presupuestando por un valor que finalmente no llega a ser recaudado y nos está llevando a tener déficit presupuestal constantemente, el de 2018 fue inferior al del 2017, pero aun así sigue siendo alto, esto se da por las siguientes variables, en los siguientes macroeconómicos que estamos teniendo en las programaciones presupuestales lo que ha pasado en vigencias anteriores es que se tiene un supuesto decrecimiento y el observado ha estado por debajo, que nos lleva a tener menos recaudo tributario, eso hace que los ingresos que finalmente se presupuestaron no lleguen, pero los gastos no se están recortando en las misma magnitud lo que nos lleva a estos desequilibrios.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Discúlpeme por favor un momento doctor Carlos David Castillo, señor Secretario sírvase confirmar el quórum, para poner en consideración el orden del día.

Hace uso de la palabra el señor Secretario Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón:

Señor Presidente con la presencia de la Representante Katherine Miranda se conforma el quórum decisorio, someta a consideración el orden del día.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

En consideración el orden del día, se abre la discusión, continúa la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada ¿Aprueban el orden del día, los Honorables Representantes?

Hace uso de la palabra el señor Secretario Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón:

Ha sido aprobado el orden del día, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Siguiente punto del orden del día.

Hace uso de la palabra el señor Secretario Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón:

Segundo punto aprobación del acta 20 del 27 de agosto de 2019, por favor sométala a consideración.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

En consideración acta 20 del 27 de agosto de 2019, se abre la discusión, continúa

la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada ¿Aprueban el acta mencionada, los Honorables Representantes?

Hace uso de la palabra el señor Secretario Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón:

Ha sido aprobada el acta 20 del 27 de agosto 2019, puede continuar con el tercer punto del orden del día, debate de control político, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Continúe con el uso de la palabra doctor Carlos David Castillo.

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Gracias, en cuanto a inversión, la más significativa se hizo en inclusión social y reconciliación, seguido por trabajo y transporte, aquí un punto importante

es que esta fue la inversión regionalizada por departamentos y Bogotá, la inversión más alta se hizo en Bogotá, Antioquia, Valle de Cauca y Atlántico y lo que pueden ver es el nivel de ejecución de cada uno de los departamentos, los de menor ejecución fueron; Putumayo y Guaviare que tuvieron una ejecución de su inversión que estuvo alrededor del 50%, recursos que debían haber destinado en inversión que finalmente no fueron ejecutados en estas regiones.

En cuanto a vigencias futuras, en 2018 se tramitaron recursos para vigencias futuras por 25.3 billones de pesos de las cuales se comprometieron 16.34 esto para un periodo entre el 2019 y 2038, las vigencias ordinarias concentraron el mayor monto aprobado y comprometido en el ICBF con 2.11 billones de pesos, Fonvivienda con 1.09 billones, Ministerio de Educación con 1.08 billones y Ejército Nacional con 1.08 billones todas estas para ejecutarse en 2019; las vigencias futuras excepcionales se concentran en los sectores de Hacienda para la financiación de la construcción de la primera línea del metro de Bogotá 4.02 billones y en el apoyo al Plan “Todos somos Pacífico” por 1.61 billones de pesos, otro aspecto importante de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro es lo que tiene que ver con el gasto social y aquí lo primero que les quiero señalar es la distribución del SGP (Sistema General de Participaciones), para 2017 y 2018 en billones de pesos, lo que se presentó fue un incremento en educación de 2017 a 2018 pasando de 20.8 a 21.7 billones de pesos, salud de 8.4 a 8.5 billones, propósito general de 4.2 a 4.1 billones, agua potable siguió estable en 1.9 y asignaciones especiales disminuyó de 1.1 billones a 0.4 billones de pesos ¿Por qué se da esta disminución? Básicamente porque el artículo 105 de la Ley 1873 de 2017, lo que permitió es que Fonpet (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales), se destinara para educación, esto para 2 años se esperaba que para el próximo presupuesto se debería reintegrar esos dineros al Fonpet, pero es un préstamo que le está haciendo el Fonpet a educación.

En cuanto a pensiones, en régimen de prima media se subió de 1.2 millones de pensionados a 1.3 millones y esto nos llevó a que el gasto en pensiones cambiara de 40.9 billones que fue la apropiación definitiva en 2017 a 41.82 billones, lo que más subió fue Fomag (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), Fuerzas Armadas y Policía si ustedes ven Colpensiones tuvo una disminución, pero entre Fomag, Fuerzas Armadas y Policía fue donde se presentó el mayor aumento y por último en cuanto al gasto social aquí es importante el tema de los subsidios, si bien han sido progresivos desde la Contraloría General de la República nos preocupa que al analizar los subsidios vemos que hay un porcentaje importante que no deberían tener acceso a los subsidios y los están consiguiendo, por ejemplo el subsidio en salud, el 29% de los beneficiarios son de altos ingresos que pertenecen a los quintiles 4 y 5 de los ingresos, tenemos una estimación de

2 millones 415 mil personas de ingreso alto están siendo beneficiarias del subsidio de salud, esto le genera en términos de presupuesto un costo anual para el Estado de 2.1 billones de pesos, lo mismo en el programa de familias en acción el 5.9% de los hogares pertenecen a los quintiles de más altos ingresos y en el programa de subsidio “Colombia mayor”, el 11% de los hogares beneficiados pertenecen a los quintiles de ingresos más altos, esta es una situación para llamar la atención, los subsidios le están llegando en alguna proporción a gente que no debería tener acceso a estos subsidios.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Discúlpeme por favor un momento doctor Carlos David Castillo, señor Viceministro.

Hace uso de la palabra el señor Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, Doctor Luis Alberto Rodríguez Ospino:

Buenos días, una pregunta la gráfica de estos subsidios de familias en acción, por nivel de ingreso lo construyen con información del SIIF, el Sisbén 3 no tiene infortunadamente un indicador de nivel de ingresos y es lo que intentaba resolver con el Sisbén 4 que esperamos hasta el próximo año.

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Esto se construyó con la encuesta de calidad de vida del DANE y se construyó con cálculos propios de la Contraloría General de la República y a partir de las auditorías de hecho la delegada del sector social sacó un informe mostrando el número que están en el Sisbén, pero al mismo tiempo declaran renta, lo cual es una situación que no debería presentarse.

Hace uso de la palabra el señor Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, Doctor Luis Alberto Rodríguez Ospino:

Una precisión en eso, el Sisbén es un sistema de información; ha hecho carrera la afirmación que el Sisbén significa que uno recibe subsidios o beneficios, el Sisbén es un sistema de información, la personas más ricas también pueden estar en el sistema de información, de hecho lo ideal es que los 48 millones de colombianos, estén ahí y uno pueda para no tener estos problemas que muestra la Contraloría General de la República y me parece muy valioso este ejercicio, pero las personas que tienen un nivel de ingresos determinados y que no requieren ayuda de los colombianos vía impuestos en su representante que es el Gobierno nacional central, quien ejecuta los subsidios, efectivamente no deberían recibirlos, pero el hecho que uno este registrado en el Sisbén no quiere decir que uno reciba subsidios, no conozco la noticia, ni el informe, pero creo que es importante, puede que una persona de decil 10 de ingresos esté en el Sisbén y que simplemente el Sisbén arroje que no debe recibir ningún subsidio.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Si ha hecho carrera que el que tenga Sisbén sea o no puntaje alto recibe beneficios, es lo que hay que aclarar, el artículo fue mal intencionado inicialmente, pero al final decía que eso no quería decir que estaban recibiendo subsidios, pero el titular era “14 Congresistas tienen Sisbén”. Continúe doctor Carlos David Castillo.

Hace uso de la palabra el señor Contralor Delegado de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, Doctor Carlos David Castillo Arbeláez:

Para terminar el informe, vamos a conocer lo que sucedió con el rezago constituido en 2017 y ejecutado en 2018, en cuanto a las reservas se tuvieron constituidas 8.55 billones de 2017 que se ejecutaron a largo de 2018, de aquí se comprometieron 8.23, se obligaron 7.84 y se pagaron 7.84; cuando vemos este nivel de ejecución uno piensa; se ejecutaron el 91.7% de las reservas que se tenían, sin embargo si quitamos ese valor que es la reserva ejecutada con valor liquido cero, la ejecución real disminuye el 84.3 ¿Qué es reserva ejecutada con valor liquido cero? Desde el año 2016 se incluyó un artículo que lo que permite es que las entidades a pesar de no recibir los bienes y servicios constituyen la reserva, siguen sin recibir el bien o servicio y dicen: ¡Señores de Hacienda no puedo perder esa apropiación! Porque quedaría como una pérdida de apropiación si no la ejecutan

¿Qué hacen? Los dejan ejecutar como una reserva con valor liquido cero, es decir no recibo el bien, no entregó dinero, pero me la dejan ejecutar con valor liquido cero y me queda una cuenta por cobrar ante la Tesorería Nacional y es como si me apartaran ese dinero para vigencias posteriores, existen otros mecanismos en el Presupuesto para hacer esto y consideramos que este valor liquido cero que nos está afectando, poder visibilizar qué es lo que está pasando con el Presupuesto General de la Nación, precisamente por estas situaciones, parece que la ejecución ha sido adecuada, 91.7, pero cuando entramos al detalle la ejecución es menor, lo mismo sucede en cuentas por pagar; de los 9.52 billones que se constituyeron el pago fue por 9.42 esto nos da un nivel de ejecución de 98.9, pero quitándole el valor liquido cero quedaría de 90.1 billones de pesos.

Ahora pasemos a cuenta del Tesoro, vemos el manejo en Tesorería del flujo de caja de la Nación y los 2 elementos más importantes para resaltar son los siguientes; al tener en cuenta en término de flujos de caja, lo que ingresa y lo que sale de la Nación lo que vemos es que los ingresos totales fueron por 149 billones y los gastos totales de los cuales se necesitó hacer alguna derogación en efectivo fueron por 187 billones de pesos esto nos lleva a un déficit por llamarlo de tesorería antes de incurrir en deuda de 38.8 billones de pesos, que se tuvieron que financiar a través de crédito externo, desembolsos,

crédito interno, desacumulación o acumulación del portafolio y pagarés, con esto se pudo financiar el déficit en el flujo de caja de la Nación, una situación importante para llamar la atención es el tema de los pagarés, cuando miramos los pagarés básicamente se están concentrando en el Sistema General de Regalías que tiene un fondo por aproximadamente 22 billones de pesos, de eso 16 billones están representados en pagarés, lo que hace la tesorería es pedirle prestado dinero al Fondo de Regalías y deja en su lugar un pagaré comprometiéndose a pagar en un futuro los recursos que sacó del Fondo de Regalías, la segunda situación es la acumulación de TES (Títulos de Deuda Pública), que aumentaron de 2 billones que se tenían en portafolio en 2017 a 14.7 billones que se tiene en este momento, es un momento significativo que tiene ahora la tesorería en su poder, es todo con respecto a la Cuenta de Tesoro y voy a pasar por la situación de la deuda pública, el total de esta deuda del sector público terminó en 2018 en 576.9 billones de los cuales el Gobierno nacional concentra 468.86 billones de pesos, esto nos muestra una tendencia creciente en la deuda del año 2014 y desde 2011 tenemos un aumento de la deuda y aún más significativo desde 2014; llegamos a un total de 59% del PIB en deuda del sector público consolidado del cual el Gobierno nacional central representa el 47.9, esto nos está llevando al mayor registro en los últimos 15 años.

Si nos centramos en la deuda externa, lo que vemos es que iniciamos el 2018 con un saldo de 212 billones en deuda externa, se hicieron desembolsos nuevos durante el año por 23 billones de pesos, se pagaron amortizaciones por 17.65, pero lo que amortizamos es casi igual a la variación en la tasa de cambio solamente por efecto de dólar casi que las amortizaciones no tuvieron ningún efecto sobre el saldo de la deuda externa y nos llevó finalmente a que el saldo inicial más los nuevos desembolsos hiciera que se incrementara la deuda externa de 212 billones a 233 billones de pesos, en la deuda del Gobierno nacional central, el nivel de deuda que ha cambiado de 37% del PIB en 2010 a 47.9 en 2018, aquí el déficit fiscal, generalmente entre estas 2 variables es una correlación negativa.

¿Qué significa? Si el déficit fiscal disminuye la deuda debería disminuir, porque tengo menos déficit debería tener menos deuda y en la medida que aumenta el déficit la deuda debería aumentar, sin embargo estos 2 últimos años vemos que está disminuyendo el déficit, pero también está aumentando la deuda; se está rompiendo la correlación, la variación de la deuda del Gobierno nacional central tenemos un saldo inicial de 409 billones desembolsos por 81 billones, amortizaciones por 36.51 por variación de tasa de cambio nos aumentó la deuda en 11.75 y por efecto de inflación nos subió en 2.67 esto nos llevó a que la deuda del Gobierno nacional central, variar de 409 billones a 468 billones que fue lo que nos llevó a tener un nivel de 47% del PIB en deuda del Gobierno nacional central, la mayoría de esta deuda está en TES, clase B en pesos, en cuanto a la deuda

interna y también una participación importante en TES, clase B, el UVR, TES de corto plazo estamos en 10.50 billones, han aumentado con respecto a periodos anteriores y por último tenemos los bonos pensionales en 9.86 billones de pesos, esa es la composición de nuestra deuda.

Otro aspecto importante, si vemos históricamente el porcentaje de amortizaciones y el porcentaje de intereses y comisiones, lo que ha venido pasando es que cada vez con relación al PIB venimos, amortizando menos, en intereses sigue relativamente estable por efecto que las tasas de interés han venido bajando en algunos casos y no han aumentado en otros, pero las amortizaciones que estamos haciendo cada vez son menos, esto porque básicamente por las operaciones de manejo de deuda lo que estamos haciendo es cada año recogiendo una deuda y colocando una nueva y lo que hacemos es dejar la deuda para periodos posteriores, lo que está pasando es que el perfil de la deuda cada vez se va alargando más, por último si miramos la deuda del resto del sector público lo que vemos es que la mayoría de la deuda está concentrada en Ecopetrol, con 32.9 billones en otras entidades que más que todo son de servicios públicos como EPM, ISA, Grupo de Energía de Bogotá.

No vemos ninguna preocupación en cuanto a esta deuda, la deuda de Ecopetrol disminuyó este año con respecto al año pasado y lo que se ve es que todavía los indicadores nos permiten ver que hay suficiencia en estas entidades para pagar las deudas contraídas, la deuda del resto del sector público después de la introducción de las leyes 358 de 1997, 617 del 2000 y 819 de 2003, la deuda de los gobiernos centrales territoriales disminuyó sustancialmente, de ese entonces se ha mantenido en esos niveles, tiene algunos picos en años electorales, pero en general se ha mantenido en el mismo nivel, rescatamos mensajes importantes; el primero, es que 3 departamentos registraron el mayor endeudamiento interno de los gobiernos centrales territoriales estos son Antioquia, Cundinamarca y Santander, lo que vemos en este caso es que Cundinamarca ha tenido un comportamiento estable, Santander ha venido bajando su deuda, pero en el caso de Antioquia la ha venido aumentando, en cuanto a municipios 3 capitales están registrando el mayor endeudamiento interno de los gobiernos centrales territoriales esto en pesos constantes de 2018, son Bogotá que lo ha venido disminuyendo, Santiago de Cali que también lo ha venido disminuyendo y el caso de Barranquilla que ha venido aumentando en los últimos años.

Es todo lo que le quería comentar el día de hoy, muchas gracias.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Muchas gracias, doctor Carlos David Castillo, creo que antes de escuchar al Viceministro, vamos a hacer una ronda de intervenciones cortas, puntuales para que nos ayude a responder y segundo si hay

preocupaciones muy delicadas porque en todos los informes no coinciden las cifras de la deuda, el Contador General de la Nación entrega una cifra de 537 billones, la Contraloría General de la República entrega otro valor, el Banco de la República tiene otro valor y me imagino que ustedes deben tener otro valor, si hay una ruptura en la información porque lo más simple pregunta sería ¿Qué debo? Y debería coincidir porque el Estado es uno solo y sería muy fácil hacer una trazabilidad de qué es lo que debemos, pero que no coincidan esas cifras es preocupante, tiene la palabra la doctora Katherine Miranda.

Hace uso de la palabra la honorable Representante Katherine Miranda Peña:

Gracias, señor Presidente, claramente en su línea me preocupa, porque si uno no sabe lo que debe cómo sabe lo que tiene, el Contador General de la Nación dice que son 537 billones, Contraloría General de la República dice que son 576 billones, el Balance dice que son 408 billones y ahora esperar que dice Hacienda, eso me preocupa, también el tema de la deuda porque ya que está el Viceministro, llevo pidiendo por derecho de petición que me digan cómo el país se está endeudando en el exterior y ayer me toco poner tutela porque no me respondieron porque no tenemos ni idea las deudas que está adquiriendo el país en este momento, una petición que hice a la Comisión de Crédito Público que no nos están respondiendo, es importante que el Congreso de la República conozca las deudas, porque en términos del Presupuesto es cuando miramos los recursos de capital, los recursos que vamos a aprobar en estos días, frente a los recursos de capital el 58% de los recursos que se aprueban en este Presupuesto son deuda, adicional se aprueban supuestamente 47 billones de pesos en créditos externos e internos, estoy hablando que el 18% del Presupuesto va a ser deuda y si nosotros no tenemos claras las cifras, si los hallazgos de la Contraloría General de la República que para mí son determinantes y el Congreso de la República está ad portas de aprobar un Presupuesto que está desfinanciado cómo vamos a hacer una tarea juiciosa si no tenemos los insumos suficientes, quiero radicar una proposición para citar al Ministro de Hacienda a la Comisión Legal de Cuentas, para que de acuerdo al informe presentado por la Contraloría General de la República que nos explique los dictámenes sobre la razonabilidad de la Cuenta General porque me preocupa, no podemos escuchar hallazgos de la Contraloría General de la República y ver que el Congreso de la República no hace nada y Hacienda se hace el desentendido, Presidente y Secretario, radico esta proposición porque creo que la Comisión Legal de Cuentas, puede jugar un papel importante en la vigilancia de los recursos para el Presupuesto, muchas gracias.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

¿Alguien más va a intervenir señores Representantes? Tiene el uso de la palabra el señor Viceministro Técnico de Hacienda, para

metodología de su presentación, podría colocar la diapositiva donde están los 5 hallazgos generales para que toquen cada uno los 4 grandes ítems que no corresponden y que dan la NO razonabilidad de la Cuenta del Tesoro, Viceministro tiene la palabra.

Hace uso de la palabra el señor Viceministro Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Luis Alberto Rodríguez Ospino:

Gracias por la presentación y por la invitación, antes de entrar a cada uno de los 4 temas, me gustaría hacer 2 reflexiones que son generales y que no son a nivel de detalle, el informe tiene opiniones, hallazgos, recomendaciones sobre las finanzas públicas y sobretodo de la gestión de la información a un largo aliento, no es una cosa del 2019, ni del 2020, ni el 2018, eso creo que vale la pena resaltarlo ¿Por qué? Si bien Colombia tiene un Estatuto Orgánico Presupuestal que es alabado internacionalmente porque tiene algunas características de las más deseables en la literatura académica internacional y de buenas prácticas y ha sido reconocido ampliamente en muchos documentos de multilaterales y en documentos académicos y solo para mencionar 2; uno del exministro Mauricio Cárdenas y otro del exministro Juan Carlos Echeverry que hacen una comparación del Estatuto Orgánico Presupuestal de varios países y creo que es un activo de los colombianos el Estatuto Orgánico Presupuestal, que tiene casi 50 años y sin embargo tiene elementos avanzados para su época y que al día de hoy todavía funcionan bastante bien, pero no se puede negar que Colombia tiene rezagos en otro tipo de temas y sin pretender negar los avances infinitos que hay en el proceso presupuestal en Colombia, el Estatuto Orgánico Presupuestal y cómo se lleva el sistema de información hay que reconocer que Colombia tiene retos muy grandes y la Contraloría General de la República lo ha venido diciendo.

La última vez que hice las cuentas del informe de NOrazonabilidad del cierre de Cuenta del Presupuesto del año inmediatamente anterior a 20 años conté 10, eso fue hace 2 años más o menos en los últimos 20 años iban 10 o 12 algo por el estilo y la razón es estructural y vale la pena que esta Comisión la tenga y es una buena iniciativa de la Representante Katherine Miranda que inviten al Ministro, ojala en detalle les cuente de algo que está haciendo el país hace como 5 años precisamente en unión con la Auditoría General de la República, con la Contraloría General de la República, con la Contaduría General de la Nación en un proyecto que financia la Embajada Suiza, la Cooperación Internacional Suiza, reconociendo que los colombianos como país tenemos retos infinitos en ese tema, tenemos un proyecto de cooperación y no recuerdo si son de 5 años, hace 5 años recibimos cooperación internacional de los suizos para mejorar nuestras cuentas, porque pareciera que son estos 4 temas a los que me voy a referir, pero en realidad son otros temas tecnológicos.

Por ejemplo, el uso de la información, solo para mencionar, el manual de finanzas públicas que sigue Colombia del Fondo Monetario Internacional como

el resto de los países que tienen acuerdos y adhesión al Fondo Monetario es de 1986, es un manual que tiene más años que yo, los economistas de mi generación no aprendieron finanzas públicas con ese manual, aprendieron con manuales mucho más actualizados y después del 86 hubo un manual en el 2001 y uno en el 2014, Colombia todavía sigue el manual del 86 y la razón no es porque alguien haya decidido estar desactualizado, sino que estar actualizado requiere inversiones profundas en gestión de información y requiere incluso reformas profundas legales, constitucionales, de cómo se registran las cuentas para no tener asuntos como el que me voy a referir más adelante como la deuda, para que uno no tenga diferentes estimaciones de deuda y eso es porque efectivamente le pongo un ejemplo.

Honorables Congresistas de la Comisión Legal de Cuentas, Colombia es uno de los pocos que no tiene un sistema integrado de gestión de información, hay un CONPES que lleva 2 años en borrador, el cual estoy comprometido con el Presidente de la República y lo hago con la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República a que lo miremos, lo revisemos porque creo que es importante que salga adelante, ahí Colombia ha tenido avances, pero tenemos evidente rezago y eso debe ser el panorama general de la conversación, sin demeritar los avances infinitos que hemos tenido en ese sentido, pero también reconociendo que tenemos asuntos estructurales desde lo más pequeño, de la incorporación de cómo se hace la CUN la Cuenta Única Nacional desde cuando entro en vigencia y cómo entró en vigencia, las normas NIIF que no van en el mismo nivel de proporción la adaptación de cada una de esas reformas en las diferentes entidades.

En ocasiones dentro del mismo Gobierno nacional central para no hablar de los entes independientes como es el caso del Banco de la República, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, o la Contaduría General de la Nación solo hablando del Gobierno nacional central a veces tenemos algunas diferencias y eso infortunadamente tiene falencias legales desde la creación del Estatuto Orgánico Presupuestal y de cómo se implementa al sistema de información, es lo primero que quería mencionar, segundo, reconocer un trabajo y vale la pena, no conocía Vicecontralor General de la República, le confieso: el informe sobre gasto público, me alegra que estén revisando porque ese es un reto que tiene Colombia y si bien no es directamente asociado al manejo de las cuentas nacionales.

Efectivamente si hace referencia al uso de los recursos públicos es difícil sostener aumentos en subsidios de este tipo que usted demuestra con contundencia que tiene problemas de focalización en energía, gas, servicios públicos o como usted muestra en “Familias en Acción” cómo al mismo tiempo tenemos 500 mil hogares en Colombia que no conocen la electricidad porque aún no llega ese tipo de servicio y mientras tanto tenemos estos problemas de focalización, creo que el Congreso de

la República en consonancia y en respuesta a este informe de la Contraloría General de la República, se incluya en este debate que considero es importante para los colombianos.

El tercer tema general y pasó a las preguntas puntuales, el aumento de la deuda es una preocupación de todos los colombianos y creo que el hecho que la deuda haya saltado de 35 puntos porcentuales en números generales en menos de 5 años a casi 50% del PIB, que han aumentado casi el 30% de la deuda en menos de media década y sin entrar a la discusión de las razones, justificaciones, explicaciones que en eso los economistas han debatido bastante en los últimos años creo que el asunto de datos es preocupante y se debe tener en cuenta porque como lo señalaba la Representante Katherine Miranda, esto lo entiendo como la tarjeta de crédito, en clase de política fiscal, un estudiante me decía: ¡Profesor por qué no dejamos de pagar la deuda y ya, y hacemos más inversión!

Y en el Congreso de la República lo he escuchado también, no paguemos la deuda y gastemos el dinero de la inversión en amortizaciones, en inversión, eso es como si en la casa uno usa la tarjeta de crédito, primero éticamente uno paga sus deudas, eso es lo que uno espera porque los acuerdos que hace los cumple, pero desde el punto de vista meramente pragmático y racional por alguna razón usted tiene una deuda en la tarjeta de crédito y cree que la va a usar en el futuro en 2,3, 6 meses en quince días o en un año es mejor que la pague, porque si no la paga en un año no la va poder usar, cuando la necesite, ese es el asunto con la deuda en Colombia y en los países emergentes, si no honra y hace seguimiento detallado a sus compromisos cuando vuelva a necesitarlos estará en problemas peores de los que esté en este momento, postergar el asunto no es una decisión acertada y hace referencia a las operaciones que hemos hecho en el último momento.

Con respecto a las incorrecciones, me parece muy preciso el informe de la Contraloría General de la República, básicamente como fue señalado obedece de alguna manera a la responsabilidad de cada una de las entidades, el Congreso de la República en la Ley de Presupuesto primero, y el Gobierno nacional en la radicación del Presupuesto, claro que toma la decisión y el Congreso de la República tiene la facultades de aprobar una ley que tiene un componente de fuentes y gastos y que debe cumplir cada uno la normatividad del Estatuto Orgánico Presupuestal, pero las incorrecciones que hay en cada una de las entidades en la ejecución del gasto corresponden a la misma autonomía presupuestal que tienen cada una de las entidades y que lo da el mismo del Estatuto Orgánico Presupuestal.

La vulneración del Estatuto Orgánico Presupuestal en lo que tiene que ver con las reservas y el PAC ¿Qué había pasado con esto, en los últimos años? Había lo que se llama en tesorería un ahogo de PAC, unos montos de PAC supremamente amplios, gruesos en un espacio de estrechez fiscal, se autorizaban unos PAC que en muchas ocasiones requerían al final ajustes por pérdida de apropiación, teniendo en

cuenta eso, en la discusión del Presupuesto General de la Nación del 2019 ¿Cómo se hacía para darle mejor uso al PAC?

Estos artículos que mencionaba el Contralor Delegado, efectivamente fueron discutidos en su momento y están nuevamente en discusión, particularmente creo que si se da un cambio de tendencia entre las reservas y las apropiaciones como se veía en los últimos años, no estoy seguro que el mundo anterior sea técnicamente ideal y la razón es que las pérdidas de apropiación de los presupuestos cuando hay una relación directa y es consistente no solo en Colombia sino en muchos países, cuando el Estatuto Orgánico Presupuestal permite, espacios de PAC más grandes de lo que históricamente se pueden ejecutar, uno tiene perdida de apropiación mayor y estos artículos en particular el 28 y el 31 del año pasado intentaban de alguna manera corregirlo, es bienvenido al debate si hay que tener algún tipo de precisión para que eso no cambie de tendencia abruptamente y tenga problemas en el reporte de información y creo que hay una mejor administración de los recursos con esos artículos, estoy convencido que es así.

Vale la pena tener en cuenta el comentario que hace la Contraloría General de la República referente a que en términos de reporte tiene la misma suficiencia y solidez técnica y creo que la administración sí, pero no tiene mucho sentido que sobre todo cuando hay escenarios de reducción del déficit fiscal donde el Congreso de la República debe ceñirse a la ley que aprobó el mismo Congreso de la República, que fue la Ley de la Regla Fiscal y del Marco Fiscal de Mediano Plazo, una de 2002 y otra del 2003 y donde tiene que ceñirse a seguir una senda de disminución del déficit tan estricto donde no hay aumento de ingresos tributarios considerables, en un momento como ese donde hay necesidades de gasto, educación superior, acuerdo marco implementación de paz, energía renovables, en medio ambiente, en cultura, en cualquier cantidad de frentes y que en cada una de las Comisiones tanto en Senado de la República como en Cámara de Representantes han sido reiterativos en faltantes o deseos de mayores necesidades de gastos, en ese escenario que uno termine por ampliar el PAC que no puede tener ejecutado el final, termine teniendo pérdidas por apropiación por 2, 3 o 4 billones de pesos al final; esos artículos intentaban resolver esos asuntos y bienvenida la conversación si uno puede no caer en el mundo anterior que no es deseable desde la administración de caja y segundo cómo se hace para mejorar, porque se incluyó en el presupuesto del año anterior y que está en debate uno similar este año.

El tercer elemento, haciendo referencia al nivel de endeudamiento que creo que es el más fuerte y que requiere mayores esfuerzos a largo plazo, pero también reconocer que no son temas que se pueda resolver de un momento a otro, el nivel de endeudamiento y el Contralor General de la República mostraba una gráfica que se hizo muy famosa hace un par de años, casualmente por el hoy designado

Codirector del Banco de la República Roberto Steiner y era que por qué razón en el espacio de las reglas fiscales en Colombia bajaba el nivel de déficit y aumentaba el nivel de endeudamiento si estaba aumentando el gasto, eso tenía varias explicaciones una era la tasa de cambio que no lo explica ni siquiera en un 70%, la tasa de cambio puede llegar a explicar si uno es generoso en las estimaciones hasta un 70% esa diferencia porque tenemos una proporción muy grande de deuda denominada en dólares, entonces al dólar volverse más costoso con respecto al peso automáticamente hay aumento en la deuda, pero hay un 30% que no se explica por eso y creo que está pegado con el primer elemento.

Colombia tiene retos importantes en los registros contables, hay un ejemplo que por solicitud del Congreso de la República las Comisiones Séptimas de Cámara de Representantes y Senado de la República, que el Presidente de la República estuvo totalmente de acuerdo desde hace varios años y fue una instrucción cuando llegamos al Gobierno; resolver el sistema de salud, han escuchado lo de punto final, había un reto en ese sentido era deudas que los colombianos teníamos con una parte del sector económico y que tenía retos no solo en el desembolso de esa deuda sino en el mismo registro de ellos, le pongo otro ejemplo de por qué la deuda incrementa a pesar que el déficit y el gasto aumenta y tampoco se explica por la evaluación y tiene que ver con el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible, eso se paga con deuda, eso es una cuenta que no se registra por encima de la línea sino por debajo de la línea y ese tipo de misiones se hacía, por ejemplo las sentencias, las conciliaciones ese tipo de cosas que se hacían por debajo de la línea y que siguen los lineamientos del Estatuto Orgánico Presupuestal, pero que siguen muy de cerca el manual de finanzas públicas del 86 el cual reitero Colombia está en mora en el mediano plazo, le tomara 10 años mínimo llegar al menos al del 2001, es la razón y hay un descalce en la trayectoria de la deuda si uno mira el marco fiscal de mediano plazo, históricamente hay un descalce entre el pronóstico y el observado y gran parte de la explicación tiene que ver con estos registros, cierro con este elemento para escuchar las opiniones, una vez más agradecemos el informe de la Contraloría General de la República, estaremos prestos a continuar la conversación, sería valioso que tengan una conversación con el Ministro alrededor del sistema y del programa de actualización del sistema de gestión de las finanzas públicas eso se le ha hecho poco debate y es un programa importante, más de lo que nosotros nos imaginamos y tiene alcances importantes y en un futuro vamos a un proceso de implementación absoluto y vamos a tener no solo finanzas públicas más sólidas y formativas sino que el Congreso de la República quien es en últimas quién toma las decisiones alrededor de las leyes no solo presupuestales sino de gasto e ingresos podrá tener mayor certeza sobre sus afirmaciones y tener menores dudas.

En últimas, sobre los diferentes números del nivel de endeudamiento, el mensaje es un asunto de registro de la cifra, pareciera algo menor, pero en momento donde hay devaluaciones de 10% de la moneda en menos de 2 o 3 semanas si usted registra 2 semanas antes o 2 semanas después ese valor en pesos o en dólares ese tipo de cosas usualmente son las que tiene esas diferencias sumados a los retos estructurales que tenemos en gestión de información, nosotros estamos prestos y como lo hemos reconocido Honorables Congresistas en muchos escenarios, nosotros hemos reconocido las cosas que recibimos y han sido positivas una de ellas y lo he dicho en varios escenarios públicos y privados, ese programa creo que fue un buen legado que dejó el Ministerio de Hacienda en la administración anterior, tiene más o menos 5 años ese proyecto está financiado a 4 años más y ojala inviten no solo al Ministerio de Hacienda, sino a cada una de las entidades que están involucradas en eso, incluso ojala inviten a quiénes nos han financiado que no ha sido el Presupuesto General de la Nación sino Cooperación Internacional para que cuenten cómo vemos esto en términos comparativos y cómo Colombia va avanzando y es evidente la contundencia del avance en Colombia en ese sentido, aún tiene retos para largo aliento en estos temas, ese serían mis comentarios generales y quedo atento a los adicionales que hayan.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Tiene el uso de la palabra el Contador General de la Nación.

Hace uso de la palabra el señor Contador General de la Nación, Doctor Pedro Luis Bohórquez Ramírez:

Muy buenos días, simplemente quiero corroborar un tema que ha manifestado el señor Viceministro, el doctor Luis Alberto Rodríguez, ese proyecto de las finanzas públicas es un proyecto que tiene una estructura de apalancamiento en un norte, que es el de definirle al Estado, una nueva arquitectura financiera pública en las primeras de cambio cuando suscribimos este documento Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda y Contaduría General de la Nación, en su oportunidad se invitó a la CGR (Contraloría General de la República), para que se hiciera participe de este gran proyecto, que arrancó con 9 millones de dólares vía cooperación suiza, de esos 9 millones de dólares es bueno que ustedes lo sepan que la contrapartida que dio el Gobierno colombiano o sea las 3 entidades públicas a las que hago referencia, fue de 1.5 millones de dólares, pero no con presupuesto sino con contrapartida de talento humano cuantificado en los productos.

Después con la llegada del Contralor Edgardo Maya manifestó su intención a la cooperación suiza de ingresar al proyecto de la Secretaria Económica del Gobierno Suizo y entró la Contraloría General de la República a este proyecto del cual fue beneficiario en la primera fase de la gestión de las finanzas

públicas, una vez valorado el proyecto al cual hacía referencia el doctor Luis Alberto Rodríguez, la cooperación suiza validó el proyecto nuevamente dándole una vida de alcance de una segunda fase que la firmamos una vez se recibieron los empalmes del Gobierno y esa segunda fase ya está en fase de planeación para la ejecución de la gestión de las finanzas públicas, es bueno que ustedes lo sepan ¿Por qué? Porque este acomodamiento entre lo que es la contabilidad financiera, lo que es la contabilidad presupuestal, lo que es la deuda pública y lo que es el escenario de la arquitectura presupuestal del Estado colombiano en este proyecto de la gestión de las finanzas públicas apunta precisamente a lo que en pretéritos años ha manifestado esta Honorable Comisión de la necesidad de articular los informes cuando la Honorable Representante manifestaba de diferencia de cifras, cuando uno hace el análisis de la contabilidad presupuestal uno trabaja contabilidad de caja, pero cuando uno lo hace desde el punto de vista del análisis contable de la contabilidad financiera se maneja la contabilidad del devengo, eran 2 comentarios que quería aportar a la exposición del Viceministro.

Acabo de venir de un foro que me delegó el Gobierno nacional, en Brasilia y el ejemplo de Colombia en materia de una nueva arquitectura financiera, contable y presupuestal está siendo emulada o tiene política de tomarlo como referencia algunos países suramericanos por los beneficios que están viendo a este gran proyecto al cual se ha hecho referencia de la nueva arquitectura financiera del Estado donde a raíz del involucramiento en la Contraloría General de la República del doctor Edgardo Maya y el seguimiento al proyecto que lo suscribimos con el señor Contralor General de la República, el Ministro de Hacienda, Planeación Nacional y la Contaduría General de la Nación en febrero de este año.

Y creo que es saludable para las finanzas públicas en el marco de lo que se ha proyectado en esta sesión que es el Marco Fiscal de Mediano Plazo que le es imperativo por ordenamiento de ley del Honorable Congreso de la República cuando expide la ley de presupuesto y el decreto de liquidación que se da por parte del ejecutivo al final del año creo que aquí como lo mencionaron este es un momento de amalgamar las diferencias conceptuales que se vienen presentando en esta arquitectura de las finanzas del Estado para hacer los acercamientos y limar las diferencias de apreciación y muchas veces que son valoraciones no tanto desde la objetividad sino muchas veces y siento algo de culpa en algunos temas de acomodamiento para que las finanzas vayan alineadas en un propósito de buen Gobierno y de transparencia en las finanzas públicas, muchas gracias señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Tiene la palabra el doctor Diego Osorio.

Hace uso de la palabra el Honorable Representante Diego Javier Osorio Jiménez:

Presidente buenos días, a los funcionarios de la Contraloría General de la República, de la Contaduría General de la Nación, del Ministerio de Hacienda y a los colegas un cordial saludo, quería manifestar frente a este informe que de verdad es preocupante en un Estado como el colombiano conocer sobre la NO razonabilidad de los estados financieros en este caso, es muy complejo para manejarlo nosotros como Comisión Legal de Cuentas, esta es la solicitud que deseo hacer, algunas inconsistencias que se presentan de un poco más de 100 entidades, que han sido auditadas en este caso por la Comisión Legal de Cuentas; 94 presentan inconvenientes y limitaciones frente a lo que tiene que ver con el sistema integrado de información financiera, que bueno que este informe que ha generado la auditoría de la Comisión sea remitido al Ministerio de Hacienda y al Director del SIIF para que determinen hasta qué punto esas limitaciones que han encontrado las entidades del Estado pueden ser corregidas, subsanadas o por qué no; hacer mesas de trabajo para mejorar el diligenciamiento de este sistema y por supuesto tener una mejor trazabilidad de aquí en adelante frente a la importancia que tiene este sistema de información, señor Presidente muchas gracias.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera:

Estos elementos que surgen del debate del día de hoy, serán tenidos en cuenta para la sesión del mes de noviembre que es donde vamos a tomar decisiones como Comisión Legal de Cuentas sobre los estados de Fenecimiento de las entidades que se han presentado y no siendo más se levanta la sesión.

Se levanta la sesión a las 9:00 a.m.

COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

SECRETARÍA GENERAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

ELEMENTOS IMPORTANTES A TENER EN CUENTA PARA EL DEBATE SOBRE LA PRESENTACIÓN DE LA CGR DEL RESULTADO DE LA CUENTA GENERAL Y DEUDA PÚBLICA 2018

1. CONTENIDO DEL INFORME.
2. **CAPÍTULO 3**–INFORME DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA NACIÓN VIGENCIA FISCAL 2018. (Fuente: Contraloría General de la República.).
3. **ANEXO 1.** RESUMEN ASPECTOS RELEVANTES DEL INFORME DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA VIGENCIA 2018.
4. **ANEXO 2.** HALLAZGOS PRESUPUESTALES DETERMINADOS POR LA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS AUDITORÍAS INDIVIDUALES QUE IMPACTARON LA RAZONABILIDAD DE LA CUENTA VIGENCIA 2018.

5. **ANEXO 3.** TEXTO DEL DICTAMEN DE LA CUENTA VIGENCIA FISCAL 2018 FORMULADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
6. **ANEXO 4.** LIMITACIONES DE LA PLATAFORMA SIIF NACIÓN II INFORMADAS POR LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2018.
7. **ANEXO 5.** INCONSISTENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES EN LA VIGENCIA 2018.
8. **ANEXO 6.** PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN EN MATERIA PRESUPUESTAL VIGENCIA 2018.

CAPÍTULO 3

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y Estado de la Deuda Pública vigencia Fiscal 2018

Fuente: Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo número 268 de la Constitución Política de Colombia y de los artículos números 36, 37, 38, 39, 41, 43 y 44 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 310 de la Ley 5ª de 1992, presentó el 31 de julio de 2019 a consideración de la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes el informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y Situación de la Deuda Pública Colombiana correspondientes a la vigencia fiscal 2018.

Debido a la importancia de estos informes para el cumplimiento de las funciones propias de la Comisión Legal de Cuentas y de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se retoma el texto del informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro en su integridad así:

CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO VIGENCIA FISCAL 2018

“Presentación.

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

En este informe se registran los principales resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de la tesorería, su incidencia sobre los

agregados económicos y sociales del país, así como la refrendación de las reservas presupuestales.

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

- i) El crecimiento económico, en la vigencia 2018 mostró signos de recuperación, al registrar un crecimiento del PIB de 2,7%, frente a 1,8% del año anterior, pero con respecto al estimado para la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) (3%) fue inferior. El incremento es un factor que ayuda a las cuentas fiscales en la medida que mejora los recaudos de los impuestos indirectos;
- ii) La inflación anual, para 2018 fue 3,2%, resultado inferior al supuesto usado en la programación del presupuesto (3,5%) lo que generó un menor servicio de la deuda en lo referente a los TES B denominados en UVR;
- iii) La tasa de cambio promedio, para 2017 se ubicó en \$2.951,2, cifra inferior al esperado por el gobierno (\$2.982,5), es decir, que la programación del PGN 2018 utilizó una base mayor que se reflejó en los flujos asociados a los impuestos de comercio con el exterior, los desembolsos de crédito externo, pero también con el pago del servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. En cuanto al SGP, los recursos que venían creciendo, en el último año disminuyeron en 4%, en mayor medida los recursos para el Fondo de Pensiones del Nivel Territorial (FONPET) en el 100% y calidad educativa en el 19%. La única asignación que creció fue las prestaciones para el servicio educativo en el 4,3%, explicada por el préstamo de los recursos del FONPET que se asignaron a este.
2. En el caso de los gastos de personal y para favorecer la austeridad del gasto, el gobierno propuso congelar la nómina y cumplir estrictamente lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, en lo referido a que el rubro total de gastos de personal no puede crecer por encima de la inflación, pero, tanto en la programación como en la ejecución el porcentaje fue mucho mayor.

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

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

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

En el tema pensional, si bien la afiliación a los Fondos Privados de Pensiones y en Colpensiones se incrementó 4,4% y 2,6% respectivamente, se mantiene en más del 60% la proporción de afiliados que no cotiza, situación que afecta los recursos de financiación y la probabilidad de que los afiliados obtengan en el futuro una pensión. La afiliación a pensiones pasó de 36,8% en 2017 a 36,9% en 2018 y la cobertura en pensión de 24,1% a 24,5% en el mismo periodo.

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

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

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

En cuanto al gasto social si bien, el indicador per cápita por pobre creció, los principales indicadores sociales desmejoraron y se continúan beneficiando de los subsidios sociales a población de ingreso alto: en el programa Familias en Acción, 5,6% de los hogares; programa Colombia Mayor, 11% de los hogares; régimen subsidiado de salud, 29% de los

afiliados, vivienda, 27% de los hogares; servicios de acueducto y alcantarillado, 95% de los hogares, servicio de gas 75% de los hogares y en el caso del incentivo a caficultores en 2017 el 27% de los beneficiados eran de ingreso alto.

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

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

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

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

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

Introducción

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

En el capítulo primero se desarrollan los aspectos generales del presupuesto partiendo de los supuestos bajo los cuales se realizó la programación presupuestal y el resultado de esta. En el segundo se analiza la ejecución de los ingresos y los gastos presupuestales presentando las operaciones a las que debió acudir el Ejecutivo para financiar el gasto, se

incluye el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR, con el fin de refrendar las reservas constituidas en la vigencia 2018. En el tercero, se analizan los flujos de caja y las operaciones mediante las cuales el Tesoro gestionó recursos para atender la Programación Anual de Caja. En el cuarto, se incluye el análisis del Anexo Gasto Social, que cada año el gobierno nacional debe presentar como parte constitutiva de la Ley de PGN, analizando la equidad de los diferentes subsidios.

Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, se registran en forma consolidada los principales hallazgos presupuestales del proceso auditor micro, tipificando los principales errores y omisiones cometidos por las entidades y se emite la opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro.

CAPÍTULO I

Aspectos generales del Presupuesto

1.1. Los supuestos macro del presupuesto 2018

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

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

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

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

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

Para 2018, los supuestos de la programación presupuestal (Cuadro 1-1) que constituyen el escenario base buscaban que el Gobierno nacional Central (GNC) alcanzara un déficit de 3,1% del PIB, consistente con el nuevo déficit autorizado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal¹ (Acta 009 del 24 de marzo de 2017).

Cuadro 1-1
Supuestos para la programación presupuestal de 2018

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

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

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

La tasa de crecimiento real de la economía estuvo por debajo de lo estimado tanto en 2017 como en 2018². El Gobierno esperaba una recuperación más contundente de la actividad económica tras el choque petrolero de 2015-2016, pero la desaceleración de la actividad económica del país se mantuvo durante 2017. El crecimiento real del PIB para ese año fue de tan solo 1,4%.

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

Desde la demanda, el consumo constituye el principal componente del PIB, por ello el crecimiento del consumo, tanto del gobierno (5,9%), como el privado (3,5%), se constituyó en el principal motor del crecimiento de la actividad económica.

1 La meta anterior se encontraba en 2,7% del PIB.
 2 En 2018 el DANE publicó un nuevo cálculo del PIB que tiene como base 2015, con una mayor desagregación de las actividades productivas.
 3 El GNC reconocía la existencia de riesgos que podrían afectar sus estimaciones: en el ámbito externo un menor crecimiento de los socios comerciales principales, la posibilidad de un endurecimiento de la política comercial de la administración norteamericana y una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales, entre otros. En el frente interno, demoras en la ejecución de los proyectos de infraestructura y problemas en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC (MFMP 2017, pág. 259). Algunos de estos riesgos se materializaron en 2018.

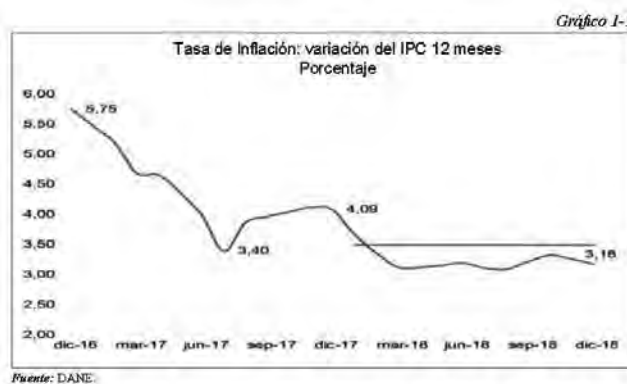
El incremento real del consumo por encima del crecimiento del PIB ayuda a las cuentas fiscales en la medida que mejora los recaudos de los impuestos indirectos. Aunque en 2018 la Formación Bruta de Capital presentó una aceleración con un aumento de 3,5% frente a una caída de 3,2% en 2017, apenas ha logrado ubicarse por encima del registro de 2015.

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

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

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

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



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

1.2. Programación del Presupuesto 2018

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

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

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

1. El Decreto 662 (abril 17 de 2018) aplazó gasto de funcionamiento e inversión por un monto de \$2,0 billones;
2. La Resolución 3508 (octubre 18 de 2018) modificó la composición de los recursos de capital ampliando los recursos del crédito interno por \$4,1 billones por efecto de la ampliación en el cupo de endeudamiento en TES B para la vigencia 2018. Quedando finalmente en \$68,31 billones, con la siguiente composición: Excedentes financieros de entidades descentralizadas \$2,99 billones; rendimientos financieros \$1,93 billones; recursos de crédito externo \$11,72 billones; recursos de crédito interno \$43,10 billones; otros recursos de capital \$7,74 billones; reintegros y otros recursos no apropiados \$567.546 millones; recuperación de cartera \$201.117 millones.
3. El Decreto 2470 (28 de diciembre 2018) ajustó el presupuesto en \$2,92 billones; se recortaron los ingresos del PGN, en especial los corrientes por \$2,1 billones; fondos especiales \$241,090 millones

y establecimientos públicos \$559.066 millones. Mientras que en el gasto se hizo un recorte tanto en funcionamiento como en inversión en igual monto en la mayoría de las entidades del PGN.

1.2.1. Programación del ingreso

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

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

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

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

Cuadro 1-2

Descripción	Aforo inicial	Modificaciones			Aforo vigente	
		1	2	3		
Ingresos corrientes de la Nación	139.999	-2.099	219	-4.880	138.109	
Ingresos tributarios:	138.248	-1.880		-1.880	137.368	
Impuestos directos	81.596	-960			80.636	
Impuestos indirectos	77.852	-920		-920	76.932	
Ingresos no tributarios	740	-		-	740	
Recursos de capital de la Nación	68.263	-	-19	90	68.313	
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	2.999	-	-	-	2.999	
Rendimientos financieros	1.931	-	-	-	1.931	
Recursos de crédito externo	11.720	-	-	-16	11.704	
Recursos de crédito interno	39.000	4.100	-	-4.100	43.100	
Otros recursos de capital	11.844	-4.100	0	77	7.821	
Reintegros y otros recursos no apropiados	568	-	-	-	568	
Recuperación de cartera	201	-	-	-	201	
I-Ingresos de los establecimientos públicos	14.008	-659	296	-263	13.744	
A-Ingresos corrientes	7.853	0	90	90	7.943	
B-Recursos de capital	2.896	-	-348	-348	2.548	
C-Contribuciones parafiscales	3.459	-	-5	-5	3.454	
Rentas parafiscales	1.934	-	-	-	1.934	
Fondos especiales	11.372	-241	30	-211	11.161	
Presupuesto General de la Nación	235.654	0	-2.918	626	-2.294	233.260

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

Notas:

1. Resolución 3508 de octubre de 2018.

2. Decreto 2470 de diciembre 28 de 2018, ajuste renta y gasto.

3. Otras modificaciones.

1.2.2. Programación del gasto

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

Cuadro 1-3
Principales modificaciones en la programación de gastos 2017
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Inicial	Modificaciones			Modif. notas (4)	Aprop. definitiva
		Aplazamiento (1)	Desplazamiento (2)	Recorte (3)		
Funcionamiento	147.484			-786	-786	146.708
Gastos de comercialización y producción	1.339			253	253	1.591
Gastos de personal	31.339			199	199	31.537
Gastos generales	7.867			781	781	8.648
Transferencias corrientes	100.053			-2.129	-2.129	103.964
Transferencias de capital	788			112	112	910
Deuda	48.007			-77	-77	47.930
Deuda externa	11.178			0	0	11.174
Amortización	2.515			160	160	3.075
Intereses, comisiones y gastos	8.320			-160	-160	8.160
Deuda interna	36.829			-77	-77	36.758
Amortización	16.115			0	0	16.115
Intereses, comisiones y gastos	20.717			-77	-77	20.641
Inversión	40.053			-1.431	-1.431	38.622
Total general	235.554	2.000	255,6	-918	626	232,260

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CCR.

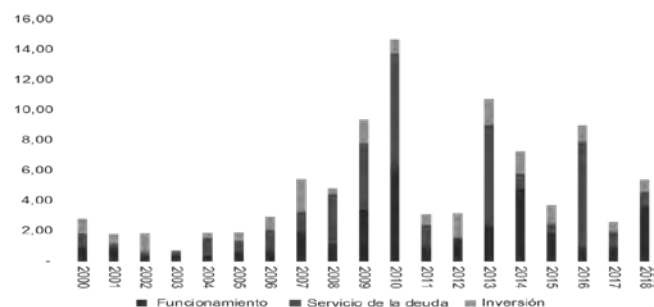
El segundo, ajuste se dio con el canje de la deuda pública mediante la cual se amortizaron títulos de deuda externa e interna con la entrega de nuevos títulos emitidos por un monto cercano a \$6,4 billones. Con estas operaciones se liberaron apropiaciones para el servicio de la deuda en las vigencias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

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

La CGR insiste en que el ejercicio de la programación presupuestal requiere de un debate más amplio desde la presentación del anteproyecto de presupuesto y en cada uno de los debates en el Congreso de la República, toda vez que, generalmente se predica la falta de financiamiento en el presupuesto que es ajustado con algunas cuentas ‘colchón’ como los otros recursos de capital. Posteriormente, en la ejecución, se reducen mediante traslados y tradicionalmente no se ejecutan, pues se

convierten en mayor financiamiento con la emisión de más deuda. En el presupuesto de 2018 fue evidente el movimiento por \$4,1 billones, para trasladar de otros recursos de capital a deuda interna. Este rubro se viene usando como variable de ajuste en el ingreso para ser afectada en respuesta a variaciones del recaudo tributario esperado.

Así mismo, amerita un debate más amplio, tanto en materia de su- puestos macroeconómicos como en la recurrente sobrestimación de ingresos, cuya práctica eleva las capacidades de ejecución de las entidades por encima del espacio fiscal realmente disponible, pues las denominadas pérdidas de apropiación generalmente están entre los \$ 5 y \$6 billones; pero que en 2009, 2010 2013, 2014, 2016 y 2018 (Gráfico 1-2), superaron ese promedio como efecto de los ajustes fiscales de esos años y las operaciones de manejo de la deuda interna en especial para 2010, 2013 y 2016. Justo en estos años se dieron las operaciones de canje de la deuda interna con mayores montos.



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

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

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

CAPÍTULO II

Ejecución Presupuesto 2018

2.1. Ejecución de ingresos.

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

Cuadro 2-1
Ejecución de Ingresos del PGN 2018
Cifras en billones de pesos.

Concepto	Aforo			Recaudo efectivo	Devoluc. 3	Recaudo efectivo neto 4=2-3	Recaudo TIDIS más Compensaciones 5	Total Ingresos 6=4+5
	Inicial	Modif.	Definitivo 1					
Presupuesto General	239,56	-2,29	233,26	220,56	0,66	219,92	9,77	228,69
Gobierno Nacional	221,55	-2,03	219,52	206,03	0,64	204,39	8,76	213,15
Ingresos corrientes	139,89	-1,85	133,11	132,69	0,59	132,10	8,45	140,55
Ingresos tributarios	139,25	-1,83	137,37	132,57	0,59	131,78	8,48	140,25
Impuestos directos	61,60	-0,99	60,64	61,14	0,14	61,00	2,75	64,75
Impuestos indirectos	77,65	-0,92	76,73	71,23	0,45	70,78	-2,33	75,50
Ingresos no tributarios	0,74	-	0,74	0,33	0,00	0,32	0,00	0,33
Recursos de capital	69,25	0,05	68,31	59,06	0,01	59,07	0,00	59,07
Otros ingresos	13,51	-0,21	13,09	13,27	0,04	13,23	0,28	13,21
Establecimientos públicos	14,01	-0,26	13,74	15,05	0,02	15,52	0,01	15,63

Fuente: CGR, sobre el SIIF de la Nación II.

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

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

Cuadro 2-2
Ingresos recaudados 2017-2018
Cifras en billones de pesos.

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

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

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

A continuación se presentan los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital para cada una de sus grandes clasificaciones. Se inicia con los ingresos corrientes de la Nación, se continúa con los recursos de capital y los otros ingresos y se finaliza con los ingresos de los establecimientos públicos. En el país, por el principio de unidad de caja⁴, no existe una imputación de ingresos a programas específicos para evitar que los primeros tengan un carácter finalista.

2.1.1. Ejecución ingresos corrientes de la Nación.

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

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

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

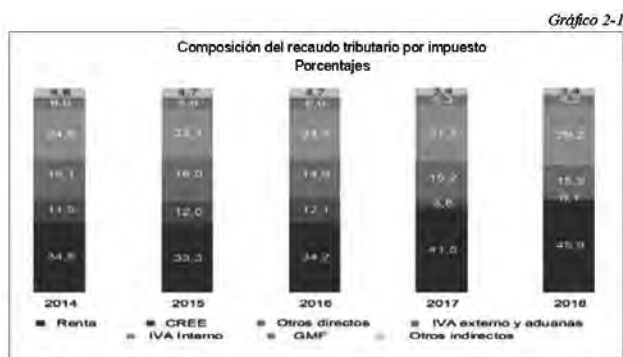
Cuadro 2-3
Ejecución de Ingresos corrientes del PGN 2018
Cifras en billones de pesos.

Concepto	Aforo vigente (1)	Efectivo		Diferencia (2) - (1)	Particip. %	
		Recaudo	Devoluc. Neto (2)			
Ingresos Corrientes de la Nación	138,11	132,69	0,59	132,10	(6,01)	100,0
Tributarios	137,37	132,37	0,59	131,78	(6,59)	99,8
Directos	60,64	61,14	0,14	61,00	0,36	46,2
Renta	60,64	60,63	0,14	60,49	(0,15)	45,8
Cuotas	-	17,12	0,13	16,98	16,98	12,9
Retenciones	-	43,51	0,01	43,50	43,50	32,9
Seguridad democrática	-	0,00	-	0,00	0,00	0,0
Patrimonio	-	0,02	0,00	0,02	0,02	0,0
Sobretasa impuesto al patrimonio	-	0,00	-	0,00	0,00	0,0
Riqueza	-	0,49	0,00	0,49	0,49	0,4
Monotributo	-	0,00	-	0,00	-	-
Indirectos	76,73	71,22	0,45	70,78	(5,96)	53,6
Aduanas y recargos	4,38	20,97	0,00	20,97	16,59	15,9
Tarifa	0,10	0,13	-	0,13	(0,05)	0,1
Nacional al consumo	2,54	2,08	0,00	2,08	(0,46)	1,6
Nacional a la gasolina y acrom	1,13	1,52	-	1,52	0,39	1,1
Cartones	0,84	0,25	-	0,25	(0,59)	0,2
IVA	59,46	38,02	0,44	38,57	(20,89)	29,2
Interno	-	33,03	0,44	32,58	32,58	24,7
Retención	-	5,99	-	5,99	5,99	4,5
Timbre	0,36	0,38	0,00	0,38	0,02	0,3
Otro y plático	0,03	0,03	-	0,03	0,01	0,0
GMF	7,96	6,79	0,00	6,79	(1,20)	5,1
No Tributarios	0,74	0,33	0,00	0,33	(0,41)	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda SIIF II.

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

La dinámica de la ejecución de los ingresos tributarios en los últimos años debe tener en cuenta la cambiante estructura tributaria del país producto de las continuas reformas tributarias⁵. En el periodo 2014-2018 se presentaron dos reformas y en 2019 entrarán en operación las modificaciones contenidas en la Ley de Financiamiento de 2018. Estas modificaciones llevaron a una participación variable de los distintos impuestos en el recaudo total (Gráfico 2-1).



Fuente: Ministerio de Hacienda SIF II.

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

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

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

Cuadro 2-4

Ingresos tributarios del PGN 2014-2018 1/

Cifras en billones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	Variación	
						Abs.	(%)
Directos	54,01	57,99	58,57	61,34	61,14	-0,20	-0,3
Renta	37,42	38,74	40,03	52,66	60,49	7,83	14,9
Patrimonio 2/	4,14	0,13	0,04	0,02	0,02	0,00	-7,3
Riqueza	0,00	5,19	4,40	3,81	0,40	-3,31	-87,1
CREE	12,46	13,93	14,11	4,85	0,14	-4,71	-97,2
Otros directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-90,3
Indirectos	64,22	58,39	68,39	65,47	70,78	5,31	8,1
IVA	26,47	27,62	28,39	35,16	38,57	3,41	9,7
IVA externo y aduanas	16,31	18,58	17,47	19,30	20,97	1,67	8,7
GMF	6,45	6,77	7,03	6,75	8,79	0,05	0,7
Nacional al consumo	1,66	1,69	1,69	1,95	2,08	0,13	6,6
Nacional a la gasolina y acpm	2,98	3,30	3,34	1,85	1,52	0,18	12,2
Carbono	0,00	0,00	0,00	0,47	0,29	-0,18	-38,4
Turismo	0,05	0,08	0,12	0,12	0,13	0,01	8,1
Timbre	0,28	0,33	0,32	0,33	0,38	0,05	15,1
Oro y platino	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,00	14,5
Tributarios	108,23	116,38	116,96	126,81	131,91	5,10	4,0
Tributarios sin CREE	95,77	102,44	102,95	121,96	131,78	9,82	8,0

Fuente: Ministerio de Hacienda SIF II 1/ incluye CREE
2/ incluye sobretasa.

⁵ Véase Recuadro 2-2.

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

- i. Las tasas de crecimiento real de la economía en 2017 (cuotas) y 2018 (retenciones) estuvieron por debajo de lo esperado. Una menor dinámica de la actividad económica implica un menor recaudo.
- ii. En 2018 se presentó una reducción de 2% en la sobretasa del Impuesto de Renta de acuerdo con lo ordenado por el Artículo 100 de la Ley 1819 de 2016.
- iii. En diciembre de 2017 terminó el proceso de normalización tributaria de activos de colombianos en el exterior ordenado por la Ley 1739 de 2014. De acuerdo con la DIAN 14.816 contribuyentes normalizaron \$22,0 billones en activos con una tarifa de 13%. Estos activos y sus ingresos debieron entrar dentro de las declaraciones de renta de 2018.
- iv. Ante los mayores precios internacionales del petróleo el Gobierno emitió dos decretos que favorecieron el recaudo. En junio de 2018 expidió el Decreto 1123 que incrementó la tarifa de retención en la fuente por los ingresos de exportaciones de hidrocarburos de 1,5% a 3,0%⁶ y en noviembre expidió el Decreto 2146 que permitía a las empresas del sector hidrocarburos acogerse voluntariamente a un pago anticipado del impuesto de renta 2019⁷ por el 50% “sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta de las divisas provenientes del exterior por concepto de las exportaciones de los hidrocarburos...” (Artículo 1.2.7.1.2). Por esta operación se recibieron recursos por \$3,42 billones en 2018.

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

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

v. Respecto a las Personas Naturales, estas debieron declarar utilizando el nuevo esquema de clasificación de las Rentas en cédulas (trabajo, pensiones, capital, no laborales y dividendos y participaciones) y con un tope del 40% a las disminuciones del ingreso gravado. Una vez descontadas las retenciones, los anticipos y los saldos a favor por cuotas de Personas Naturales se recibieron \$2,6 billones⁸.

El recaudo por impuesto a la Riqueza llegó a \$492.485 millones, presentado una caída de 87,1% frente a 2017. Esta drástica disminución obedeció principalmente a que en la vigencia 2018 las personas jurídicas ya no estaban obligadas a declarar y solo lo hacían las personas naturales (Ley 1819 de 2016). Frente a una meta de recaudo de \$534.000 millones solo se alcanzó el 92,2% debido a que el componente de gestión por parte de la DIAN en este impuesto no se cumplió⁹.

El IVA interno es la principal fuente de ingresos dentro de los impuestos indirectos. En 2018 el recaudo ascendió a \$32,58 billones con un incremento nominal de 9,7%. Debe tenerse en cuenta que el recaudo en 2018 contó con los seis bimestres con la tarifa más alta (19%) definida en la reforma tributaria de 2016, mientras que en 2017 el recaudo del mes de enero correspondía a las tarifas anteriores y el recaudo de marzo incluía la transición en la tarifa del mes de enero¹⁰.

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

Cuadro 2-5
Ingresos brutos por operaciones gravadas por subsector económico
Cifras en billones de pesos

Subsector económico	2017	2018	Variación	
			Absoluta	(%)
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	219,37	231,61	12,25	5,6
Industrias manufactureras	158,34	166,17	7,83	4,9
Explotación de minas y canteras	25,78	31,58	5,80	22,5
Información y comunicaciones	33,00	37,98	4,97	15,1
Actividades financieras y de seguros	33,71	28,74	-4,97	-14,7
Otros sectores	77,13	81,76	4,63	6,0
Total	647,33	677,84	30,51	6,6

Fuente: DIAN

Respecto al recaudo por arancel e IVA Externo, este ascendió a \$20,9 billones en 2018 con un incremento de 8,7%. Aunque se presentó un crecimiento de las importaciones mayor que el esperado, la devaluación

promedio de la divisa colombiana fue menor que la estimada, compensando el efecto del aumento de las compras externas. Una mirada más detallada de las importaciones de acuerdo con el pago de los tributos aduaneros muestra que del total de importaciones el 78,2% tiene algún tipo de exención (Cuadro 2-6). El incremento de las importaciones con arancel cero obedece parcialmente al programa Colombia Repunta, que incluyó entre sus medidas un arancel cero para materias primas y bienes de capital que no registren producción nacional, en aras de promover la industria nacional.

Cuadro 2-6
Importaciones categorizadas por exención aduanera 2017-2018
Cifras en millones de dólares

Categoría	2017	2018	Variación	
			Absoluta	(%)
Arancel = 0; IVA = 0	13.077	14.222	1.145	8,8
Arancel = 0; IVA > 0	19.543	24.833	5.090	26,0
Arancel > 0; IVA = 0	1.329	1.268	-61	-4,6
Arancel > 0; IVA > 0	12.122	11.170	-952	-7,9
Total	46.071	51.293	5.222	11,3

Fuente: DIAN

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

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

La revisión de los tributos individuales finaliza con el caso del Monotributo introducido por la Ley 1819 de 2016. Este tributo tenía como objetivo disminuir la informalidad y simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los comerciantes que voluntariamente se acogieran a él. El Monotributo sustituía al Impuesto de Renta y Complementarios para los contribuyentes que se quisieran acoger a este tributo. Se estableció el 31 de marzo como fecha límite de inscripción en el RUT para estos contribuyentes. De acuerdo con los registros de la DIAN el número de personas inscritas a enero de 2019 ascendía tan solo a 101 personas. Por ello el recaudo del impuesto llegó tan solo a \$8,60 millones en 2018.

El recaudo por gestión de la DIAN ascendió a \$9,6 billones, siendo superior en 15,2% al resultado de

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

⁹ DIAN, Ibíd. Pág. 116.

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

2017 (\$8,4 billones)¹¹. Las Jornadas de Cobro DIAN 2018 lograron una efectividad de 37,5% medida por acciones de control y de 21,2% por la cuantía recaudada. La efectividad de las Visitas de Cobro llegó a 44,6% medida por el número de contribuyentes visitados con pago y de 21,7% por la cuantía recaudada. Finalmente, se presentó un recaudo de \$3,61 billones originado en las acciones de Gestión Masiva DIAN¹².

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

Cuadro 2-7

Devoluciones en efectivo de Ingresos tributarios Cifras en miles de millones de pesos							
Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	Variación	
						Absoluta	(%)
Renta	53,80	88,81	111,94	141,77	144,13	2,36	1,7
Otros directos	4,50	0,39	9,08	0,39	0,23	-0,17	-42,5
IVA Interno	450,09	352,96	349,60	375,77	444,23	68,46	18,2
Otros indirectos	3,49	4,16	3,06	4,99	1,81	-3,18	-63,7
Devoluciones	511,87	446,33	473,68	522,93	590,40	67,48	12,9

Fuente: Ministerio de Hacienda SIIIF II

Cuadro 2-8

Recaudo neto efectivo ingresos no tributarios Cifras en miles de millones de pesos						
Concepto	2016	2016	2017	2018	Variación	
					Absoluta	(%)
Tasas, multas y contribuciones	285,89	270,23	4.559,80	322,08	-4.237,73	-92,9
Tasas	165,24	161,35	152,98	224,82	71,83	47,0
Multas	60,80	19,68	14,02	22,28	6,26	58,9
Sanciones	17,18	26,98	4.306,68	33,87	-4.272,99	-99,2
Contribuciones no específicas	42,48	62,33	86,13	38,08	-48,05	-55,8

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

2.1.2. Ejecución recursos de capital

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

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

Cuadro 2-9

Ejecución recursos de capital Cifras en billones de pesos						
Concepto	2017		2018			
	Recaudo neto	Aforo Inicial 1	Aforo vigente 2	Variación aforos (2-1)	Recaudo neto 3	Variación (3-2)
Recursos de capital	66,38	68,25	68,31	0,06	59,07	-9,25
Enajenación de activos	0,01	0,00	0,00	0,00	0,07	0,07
Excedentes financieros	2,46	2,99	2,99	0,00	5,56	2,57
Rendimientos financieros	0,44	1,93	1,93	0,00	0,50	-1,43
Recursos de crédito externo	15,10	11,72	11,70	-0,02	12,41	0,71
Recursos de crédito interno	37,32	39,00	43,10	4,10	38,97	-4,13
Otros recursos de capital	0,18	11,84	7,82	-4,02	0,36	-7,46
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,56	0,57	0,57	0,00	0,62	0,06
Recuperación de cartera	0,30	0,20	0,20	0,00	0,57	0,37

Fuente: Ministerio de Hacienda SIIIF II

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

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

La estimación inicial contemplaba ingresos por Excedentes Financieros por \$2,99 billones dentro de los cuales por Dividendos de Ecopetrol se esperaba recibir \$1,7 billones. Los recaudos en efectivo superaron la meta en \$3,10 billones al ubicarse en \$5,56 billones. Se destacan los excedentes recibidos del Banco de la República (\$761.022,5 millones), Ecopetrol (\$3,24 billones), Agencia Nacional de Hidrocarburos (\$298.062,9 millones), Banco Agrario (\$180.318,2 millones) y Aerocivil (\$144.000,0 millones)¹³.

Por recursos de crédito externo se esperaba recibir \$11,72 billones que correspondían a USD 4.000 millones, de estos USD 2.500 millones corresponderían a emisiones de bonos y USD 1.500 millones a nuevo endeudamiento con multilaterales y otros¹⁴. Los montos netos recibidos por operaciones de crédito externo ascendieron a \$12,41 billones, equivalentes al 106,1% del aforo definitivo. Dos hechos generaron este sobrecumplimiento, el primero la mayor devaluación de la moneda sobre todo en el último trimestre cuando se concentraron los desembolsos de crédito externo y un mayor monto de recursos recibidos en dólares por USD 62,6 millones frente a la meta del MFMP 2017.

Las fuentes de financiamiento con recursos del crédito externo durante 2018 fueron diversas: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue el principal prestamista (28,7% del total), seguido por los compradores de bonos (23,7%) y el

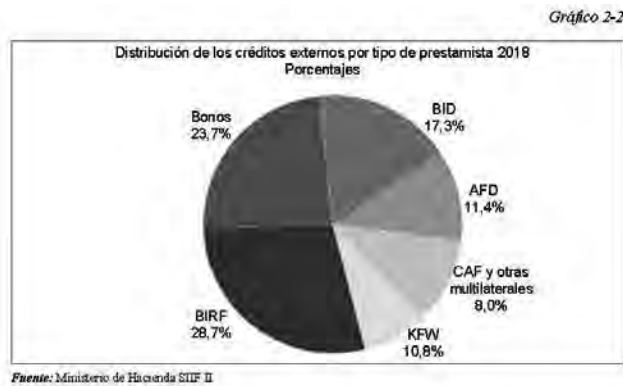
¹¹ DIAN, Comunicado de Prensa 001, 10 de enero de 2019

¹² La información de las acciones de gestión se toma de la sección 3.1.1.1 del Informe de Rendición de Cuentas, 2019 de la DIAN.

¹³ Fuente: Documento CONPES 3953 de 2018, Tablas 1 y 5.

¹⁴ De acuerdo con el MFMP 2017 (Cuadro 3-8).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (17,3%) (Gráfico 2-2). A continuación, detallamos el destino de los desembolsos recibidos en 2018.



Mediante emisión de bonos se obtuvieron USD 953,64 millones destinados a la prefinanciación del PGN 2019. Para los registros de la deuda que lleva la CGR el monto de la operación fue por USD 1.000 millones correspondiente al valor nominal de los títulos emitidos. Esta emisión se realizó de forma simultánea con una operación de manejo de títulos externos por USD 1.000 millones.

Del BIRF se recibieron dos desembolsos, el primero por USD 649,57 millones para el Programa de Sostenibilidad Fiscal y Competitividad y el segundo por USD 500 millones para el Programa Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde.

El BID desembolsó USD 600 millones destinados al Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II.

De la Corporación Andina de Fomento (CAF) se recibieron USD 300 millones para el Programa de Apoyo para el Desarrollo Rural Integral en el Marco del Postconflicto.

La agencia del gobierno alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) realizó cuatro desembolsos a lo largo del año. Los tres primeros por USD 114,30 millones para los programas: Desarrollo Rural en el Marco del Post conflicto, Desarrollo Sostenible Fase IV y Apoyo a la Construcción de Paz Fase IV. El último desembolso fue por USD 91,44 millones destinado al Programa Ciudades Modernas e Infraestructura Sostenible para Integrar Territorios Fase II.

Finalmente, de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) se recibieron USD 228,60 millones para el Programa de Apoyo a la Construcción de Paz Fase IV y USD 230 millones destinado al Programa Apoyo a la Política de Cambio Climático Fase III.

Los recursos de crédito interno se estimaban inicialmente en \$39,00 billones, este monto equivalía al cupo de emisión de TES B aprobado (Decreto 2168 de 2017). Como se mencionó el gobierno aumentó el aforo a \$43,10 billones reflejando el incremento del cupo de emisión de TES B autorizado por el Decreto 1979 de octubre de 2018. Los ingresos del PGN 2018 por crédito interno ascendieron

a \$38,97 billones (90,4% del aforo definitivo), monto que incluye las emisiones de largo plazo de TES B colocadas a través de subastas (\$31,08 billones) y con entidades públicas (\$7,85 billones). La emisión de TES B de largo plazo representa el 66,0% de los recursos de capital y el 17,7% de los recaudos totales netos en efectivo. En los registros presupuestales no se incluyen los desembolsos de emisiones de TES B de corto plazo (\$13,00 billones) ni los recursos involucrados en la operación de canje de octubre de 2018 (\$12,31 billones), toda vez que estos hacen referencia a operaciones netamente de tesorería con plazo menos a un año.

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

Cuadro 2-10

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

Fuente: Ministerio de Hacienda SIF II

En los demás rubros de los recursos de capital se destacan los recaudos por reintegros y otros recursos no apropiados (\$622.264,69 millones), recuperación de cartera (\$568.747,21 millones) y rendimientos financieros (\$501.258,12 millones). El recaudo en todos estos rubros se incrementó respecto a 2017. Debe anotarse que el rubro reintegro de recursos, tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin¹⁵) como de los reintegros de fiducias que ingresaron a la tesorería por \$2,21 billones y \$2,45 billones respectivamente, aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería y mejoraron el déficit fiscal. Con los recursos la Tesorería logró cubrir sus necesidades transitorias de financiamiento, cuya práctica resta transparencia al registrarse como ingreso “por encima de la línea” para disminuir el déficit fiscal, cuando son préstamos que hacen parte del financiamiento y deberían registrarse por “debajo de la línea”. Por último, cabe señalar que dentro de lo presupuestado en ingresos de capital se encontraba el caso de la empresa Coltel. El GNC expidió el Decreto 1215 de julio de 2018, con el cual reglamentó el proceso de enajenación de acciones de la Nación en Coltel,

¹⁵ Foncontin fue creado en la Ley 488 de 1998 y reglamentado por varios decretos entre los cuales está el 423 de 2001 y el 3800 de 2005. Mediante la Resolución 932 de 2015 el Ministerio estableció la metodología para la determinación de los aportes.

por un monto de cerca de dos billones. Con esta operación se venderían 1.108 millones de acciones que constituyen el 32,5% del total de acciones suscritas de la compañía. En octubre ofreció el paquete de acciones al sector solidario, pero no hubo ofertas por las mismas. Por tanto, para 2018 el GNC no obtuvo ingresos por esta operación al no realizarse su enajenación.

2.1.3. Ejecución otros ingresos.

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

Para la vigencia 2018 se aforaron inicialmente \$13,31 billones por otros ingresos. El aforo definitivo presentó una caída de \$211.344,21 millones por una disminución de la estimación de los ingresos de los fondos especiales, alcanzando \$13,09 billones. Respecto a la ejecución por otros ingresos se recaudaron \$13,23 billones, de los cuales \$1,99 billones fueron de rentas parafiscales y \$11,24 billones de fondos especiales¹⁶ (Cuadro 2-11).

Respecto a la vigencia anterior el recaudo efectivo de 2018 fue inferior en \$2,99 billones. Mientras las rentas parafiscales correspondientes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio aumentaron en \$239.550,74 millones¹⁷, los ingresos de los fondos especiales cayeron \$3,23 billones por la mencionada caída de los ingresos del Fondo Especial CREE por la derogación de este impuesto (-\$4,71 billones).

Cuadro 2-11

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

Fuente: Ministerio de Hacienda SICE II.

2.1.4. Ejecución ingresos establecimientos públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos para la vigencia 2018 se aforaron en \$14,01 billones. El recaudo efectivo llegó a \$15,52 billones. Este es inferior en

\$545.437,65 millones al recaudo del 2017. Por ingresos corrientes se recibieron \$9,41 billones, destacándose los recaudos por tasas, multas y contribuciones (\$5,35 billones), venta de bienes y servicios (\$ 1.59 billones) y operaciones Comerciales (\$638.958,54 millones). Por recursos de capital se recaudaron \$2,49 billones, de los cuales \$1,97 billones corresponden a excedentes financieros, \$191.482,79 millones a recuperación de cartera y \$181.546,76 millones a rendimientos financieros. Finalmente, las contribuciones parafiscales aumentaron \$274.917,48 millones (8,2%) y llegaron a \$3,62 billones (Cuadro 2-12).

Cuadro 2-12

Ingresos de establecimientos públicos por categoría Cifras en billones de pesos					
Concepto	Recaudo en efectivo neto 2017 (1)	Aforo inicial 2018 (2)	Aforo vigente (3)	Recaudo efectivo neto (4)	Diferencia (4)-(3)
Ingresos corrientes	8,45	7,65	7,74	9,41	1,67
No tributarios	8,36	7,65	7,64	9,32	1,68
Tasas, multas y contribuciones	4,59	3,81	3,70	5,35	1,95
Venta de bienes y servicios	1,43	1,81	1,75	1,59	-0,16
Operaciones comerciales	0,67	0,41	0,66	0,64	-0,02
Fondos especiales	0,50	0,52	0,52	0,58	0,06
Aportes de afiliados	0,39	0,38	0,38	0,39	0,01
Otros ingresos	0,77	0,63	0,63	0,76	0,13
Otros ingresos corrientes	0,09	0,10	0,10	0,09	-0,01
Recursos de capital	4,28	2,90	2,55	2,49	-0,06
Rendimientos financieros	0,42	0,25	0,25	0,18	-0,06
Recursos del balance	3,74	2,49	2,15	2,28	0,13
Venta de activos	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01
Excedentes financieros	3,42	2,45	2,11	1,97	-0,14
Recuperación de cartera	0,14	0,03	0,03	0,19	0,16
Otros recursos del balance	0,16	0,00	0,00	0,11	0,11
Donaciones	0,12	0,16	0,15	0,03	-0,12
Contribuciones parafiscales	3,34	3,46	3,45	3,62	0,16
Total establecimiento públicos	16,07	14,01	13,74	16,62	1,78

Fuente: Ministerio de Hacienda SICE II.

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

Cuadro 2-13

Ingresos de los establecimientos públicos 2018 Cifras en billones de pesos					
Establecimiento	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Contribuciones parafiscales	Ingresos de los Establecimientos Públicos	Participación %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,01	0,67	2,38	3,07	18,8
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,41	0,14	1,08	1,63	10,5
Agencia Nacional de Hidrocarburos (AHN)	1,04	0,45	-	1,49	9,6
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1,1	0,15	-	1,25	8,1
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,99	0,14	-	1,14	7,5
Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	0,79	0,11	-	0,91	5,2
Agencia Logística de las Fuerzas Armadas	0,79	-	-	0,79	5,1
Superintendencia de Industria y Comercio	0,38	0,08	-	0,47	3,0
Hospital Militar	0,21	0,13	-	0,34	2,2
Superintendencia de Notariado y Registro	0,31	-	-	0,31	2,0
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	0,26	0,01	-	0,29	1,9
Agencia Nacional de Infraestructura	0,24	0,03	-	0,27	1,7
Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas	0,23	0,02	-	0,27	1,7
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,25	0,02	-	0,28	1,7
Fonopocla - Gestión General	0,2	0,04	-	0,24	1,6
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	0,16	0,06	-	0,22	1,4
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,03	0,03	0,16	0,22	1,4
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	0,19	0,01	-	0,21	1,4
Superintendencia Financiera de Colombia	0,17	0,03	-	0,20	1,3
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,01	0,14	-	0,15	1,0
Superintendencia Nacional de Salud	0,1	0,04	-	0,14	0,9
Superintendencia de Sociedades	0,14	-	-	0,14	0,9
Agencia Nacional de Seguridad Vial	0,12	-	-	0,12	0,8
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,11	-	-	0,11	0,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	0,09	0,01	-	0,10	0,6
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	0,09	-	-	0,09	0,6
Otros establecimientos (47 entidades)	1,02	0,16	-	1,18	7,7
Total	9,41	2,49	3,62	16,62	100

Fuente: Ministerio de Hacienda SICE Nación II.

Los aportes parafiscales constituyen la principal fuente de recursos propios para el ICBF (77,8%) y el SENA (66,1%). Para la primera entidad los

¹⁶ Los fondos con mayor recaudo fueron: Fonpet Magisterio (\$1,79 billones), Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud (\$1,61 billones) y Fondo de Solidaridad Pensional (\$1,44 billones).

¹⁷ Este incremento se da pese a la caída en el número de afiliados a este Fondo que pasaron de 329.110 afiliados en 2017 a 328.665 afiliados en 2018 (Fuente: Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Informes de Gestión, 2017 y 2018).

Excedentes Financieros aportan un 19,8% adicional de los recursos y para el SENA el 15,0% de sus ingresos propios provienen de los Fondos Especiales. Las tasas, multas y contribuciones constituyen el 87,3% de los ingresos del FONTIC, el 86,5% de los de INVIAS, el 67,6% de los recursos de la AHN y el 44,3% de los de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Para esta última entidad la venta de bienes y servicios aportó un 43,2% adicional de los ingresos propios (Cuadro 2-14).

Cuadro 2-14

Ingresos efectivos netos de algunos establecimientos públicos Cifras en millones de pesos						
Concepto	ICBF	SENA	ANH	Aerocivil	Fontic	Invias
A- Ingresos comerciales	6.170	415.857	1.037.088	1.098.910	991.019	708.717
No tributarios	6.170	415.857	1.037.088	1.098.910	991.019	708.717
Venta de bienes y servicios	0	13.530	0	539.016	0	0
Aportes de otras entidades	0	0	0	0	0	862
Tasas, multas y contribuciones	1.264	35.804	1.008.013	553.329	990.985	704.160
Otros ingresos	4.664	121.430	29.054	4.565	54	3.694
Fondos especiales	242	245.283	0	0	0	0
B- Recursos de capital	675.020	137.799	454.253	151.087	144.672	105.636
Rendimientos financieros	33.037	43.792	335	3.262	24.350	3.190
Venta de activos	5.003	0	0	0	0	25
Excedentes financieros	609.400	94.000	452.722	146.532	104.226	99.522
Recuperación de cartera	56	0	0	0	13.922	0
Otros recursos del balance	26.624	7	1.198	1.293	2.175	2.900
C- Contribuciones parafiscales	2.387.729	1.077.856	0	0	0	0
Ingresos totales	3.069.920	1.831.515	1.491.319	1.247.997	1.136.691	814.363

Fuente: Ministerio de Hacienda SIIF Nación II

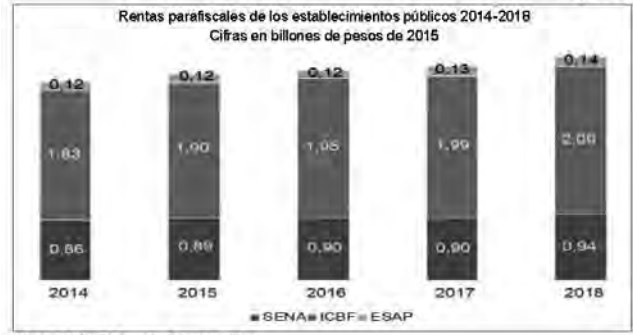
Las rentas parafiscales (\$3,62 billones) representaron el 23,3% de los ingresos propios de los Establecimientos Públicos en la vigencia 2018 mientras que en la vigencia 2014 representaban el 21,5%. Esta ganancia en participación se debe al mayor dinamismo de las Rentas parafiscales, que en promedio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

En pesos constantes de 2015, las rentas parafiscales pasaron de \$2,81 billones en 2014 a \$3,17 billones en 2018, presentándose por tanto un incremento de \$360.251,15 millones. Se destaca el incremento de las rentas parafiscales del ICBF que en este periodo se incrementaron en \$256.529,33 millones. La tasa real promedio de crecimiento de las rentas para fiscales fue de 3,1% (Gráfico 2-3).

2.2. Ejecución del gasto 2018.

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

Gráfico 2-3



Fuente: Ministerio de Hacienda SIIF Nación II

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Mejor gasto para mejores vidas”, se estima la ineficiencia del gasto en Colombia en 4,8% del Producto Interno Bruto (PIB), esto es aproximadamente \$45 billones. Por filtraciones de las transferencias¹⁸, malgasto en remuneración a empleados o en compras públicas, siendo Colombia el quinto país de la región en el que más se pierden recursos por ineficiencia en el gasto, superado solo por Argentina (7,2% del PIB), El Salvador (6,8% del PIB), Bolivia (6,3% del PIB) y Nicaragua (5% del PIB) y por encima del promedio regional 4,4% del PIB.

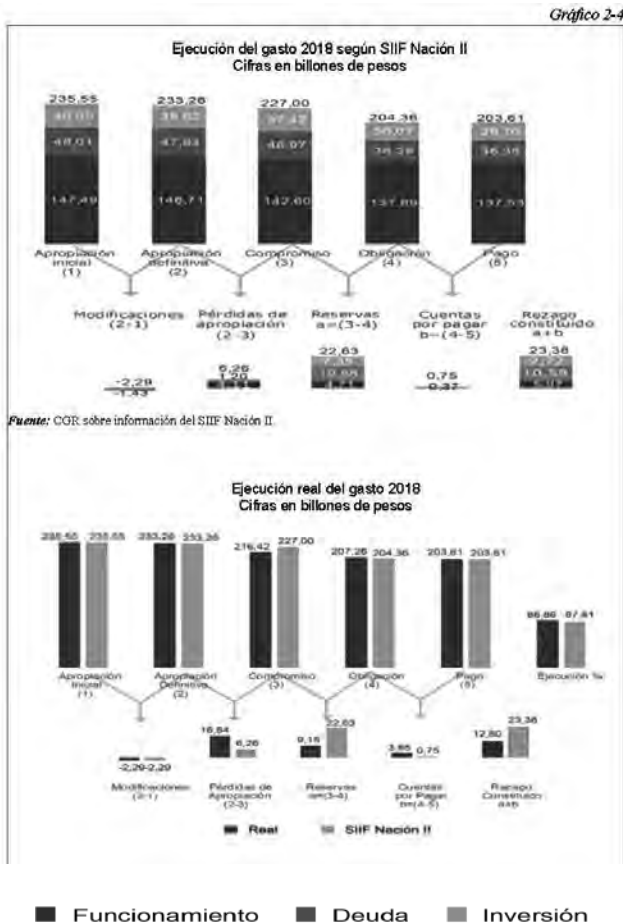
Del presupuesto definitivo de \$233,26 billones, se comprometieron apropiaciones por \$227,00 billones, de los cuales se obligaron \$204,36 billones en el sentido de recibir los bienes y servicios y se pagaron \$203,61 billones. Las apropiaciones no utilizadas en la vigencia (pérdidas de apropiación)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

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

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

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

¹⁸ Subsidios en hogares de altos ingresos.



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

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



2.2.1. Gastos de funcionamiento.

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

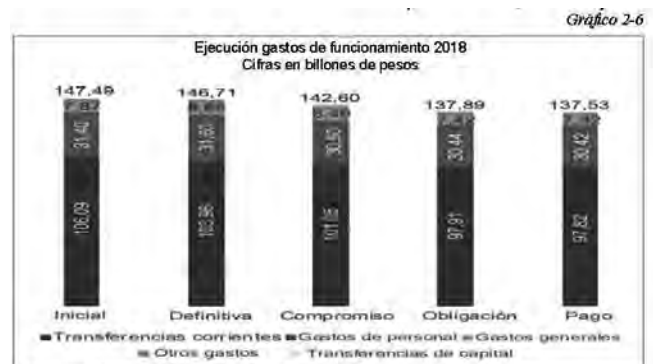
El rezago constituido ascendió a \$5,07 billones (92,8% reservas y 7,2% cuentas por pagar). De este

monto en transferencias corrientes (\$3,2 billones) y en gastos generales (\$1,7 billones).

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

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

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



Para el SGP se apropiaron \$36,7 billones en 2018, con variación de 0,5% respecto a lo asignado en el 2017. Presentó ejecución del 100%, pues corresponde a las transferencias que realizó el Ministerio de Hacienda a los departamentos y municipios. Este gasto representó el 3,8% del PIB, 15,7% del PGN y 25,0% de los gastos de funcionamiento.

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

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

Cuadro 2-15

Distribución de los recursos del SGP 2017-2018

Partida	Apropiación definitiva billones de pesos		Participación	
	2017	2018	2017	2018
Educación	20,8	21,7	57,1	68,3
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	23,1	23,3
Prestación del servicio	0,8	0,8		
Salud pública	0,9	0,9		
Subsidiado	6,8	6,9		
Aportes patronales. distribución previo concepto DNP ^a	0,0	0,0		
Propósito general	4,2	4,1	11,5	11,1
Agua potable	1,9	1,9	5,2	5,2
Asignaciones especiales	1,1	0,4	3,1	1,1
Fonpet	0,7	0,0		
Resguardos indígenas	0,2	0,2		
Alimentación escolar	0,2	0,2		
Ribera río Magdalena	0,0	0,0		
Total	36,5	36,7	100,0	100,0

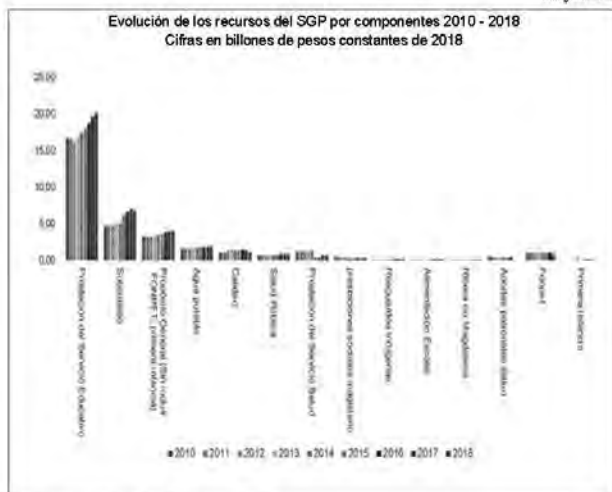
Fuente: CGR sobre información del SIF Nación II. En 2017 Educación contiene el préstamo del FONPET por monto de \$330 mm, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1873 de 2017. En 2018 Educación contiene el préstamo del FONPET por monto de \$1.063 mm, de acuerdo con el artículo 105 de la Ley 1873 de 2017 (PON 2018) 333N.

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

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

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

Gráfico 2-7



Fuente: Elaboración CGR, DCEP con base en SIF

En el tema del servicio educativo, el monto que garantiza la prestación óptima del servicio educativo se vio disminuido por diferentes factores. En primer lugar, la terminación del régimen de transición

para el monto de los recursos SGP establecidos en el Acto Legislativo 04 de 2007 (2008- 2016), que garantizaba un monto del IPC más 3,5 puntos adicionales para todo el sistema y que permitía saber el cálculo del monto para cada sector al igual que para las asignaciones especiales, circunstancia que facilitaba una planeación acorde con los recursos disponibles.

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

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

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

Los sectores con mayor participación en el SGP son Educación (61%), Salud (25%) y Agua potable (5%), los de menor participación Comunicaciones y Ciencia y Tecnología (0,01%). Por su parte la mayor participación de los recursos de inversión son para el sector Salud (56%) y Educación (20%) (Cuadro 2-16)¹⁹.

¹⁹ Se presenta una diferencia entre el Total del SGP con fuente SIF (\$36,7 billones) y lo reportado a la CGR por los entes territoriales y establecimientos públicos territoriales que reciben recursos directamente del MHCP (\$36,8 billones).

Cuadro 2-16

Distribución y participación en los entes territoriales del SGP comprometido por sectores o temas 2018²⁰
Cifras en billones de pesos.

Sector o tema	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicio de la deuda	Participación definitiva	Participación inversión por sector	Participación inversión en el sector
Educación	22,05	19,10	2,94	0,000	61,2	20,9	13,4
Salud	8,87	0,99	8,22	—	24,6	56,0	92,7
Agua potable y saneamiento básico	1,65	0,06	1,89	—	4,8	10,8	96,2
Gestión pública	1,39	1,13	0,27	0,003	3,8	1,9	19,7
Transporte	0,49	0,07	0,42	—	1,4	2,9	86,4
Atención a grupos vulnerables	0,45	0,04	0,41	—	1,3	2,8	91,2
Cultura	0,22	0,22	0,00	—	0,6	1,3	89,1
Deuda	0,17	0,12	0,05	0,000	0,5	0,3	29,4
Agropecuaria	0,14	0,02	0,12	—	0,4	0,9	86,2
Desarrollo comunitario	0,10	0,02	0,09	—	0,3	0,6	84,9
Vivienda	0,10	0,01	0,09	—	0,3	0,6	82,1
Juicios	0,10	0,05	0,05	—	0,3	0,3	42,6
Medio Ambiente	0,07	0,01	0,07	—	0,2	0,5	91,4
Prevención y atención de desastres - general	0,06	0,00	0,06	—	0,2	0,4	92,3
Minas y energía	0,06	0,01	0,05	—	0,2	0,3	89,4
Reservas	0,05	0,04	0,01	—	0,2	0,1	21,1
Defensa y seguridad	0,03	0,01	0,02	—	0,1	0,2	70,6
Desarrollo comercial	0,01	0,00	0,01	—	0,0	0,1	36,3
Turismo	0,01	0,00	0,01	—	0,0	0,1	82,7
Desarrollo industrial	0,00	0,00	0,00	—	0,0	0,0	71,3
Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	—	0,0	0,0	89,4
Ciencia y tecnología	0,00	0,00	0,00	—	0,0	0,0	79,2
Total	36,08	21,36	14,69	0,003	100	100	40,78

Fuente: CGR. Categoría CGR Presupuestal, de la plataforma CHIP.

Los gastos de personal concentraron el 93% de los gastos de funcionamiento. Esta alta participación es importante en la fórmula que determina el crecimiento del SGP. Esto se explica puesto que en el caso de Educación el 89% de lo asignado se destina al pago de los profesores de los diferentes niveles. Dado que el incremento salarial de los maestros no depende del aumento del SGP sino de otros indicadores económicos; y que a la vez, por el régimen de ascenso por el escalafón de docentes, se genera de un año a otro incremento lo cual puede conllevar a desequilibrios en los territorios que afectan la prestación del servicio, en particular a los de menor capacidad para generar otros recursos.

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

Cuadro 2-17

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

Gasto	Inicial	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago
Funcionamiento	20,85	21,86	21,36	21,23	20,94

Para los departamentos²⁰ los recursos asignados por SGP ascendieron a \$12,37 billones, con ejecución del 96,7%, las más bajas ejecuciones se presentaron en el Guainía, Amazonas y San Andrés. Las apropiaciones no utilizadas sumaron \$0,32 billones. Por otra parte, los departamentos con mayor dependencia fiscal de los recursos del SGP son el Chocó (94%), le siguen Cauca (64%) y Putumayo (62%) (Cuadro 2-18).

Cuadro 2-18

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

Departamento	Ejecución	Apropiación no utilizada Billones	Per cápita SGP mensual Pesos	Dependencia fiscal SGP
Guainía	82,4	0,01	129.605	40,9
Amazonas	82,6	0,01	111.083	60,3
Vaupés	81,7	0,01	91.937	33,7
Vichada	85,9	0,01	88.904	52,1
Putumayo	94,0	0,01	60.401	62,0
Chocó	93,5	0,02	57.494	94,4
San Andrés y Providencia	87,5	0,01	56.851	11,7
Guaviare	89,3	0,00	55.321	44,6
Arauca	98,0	0,00	50.602	29,2
Cauca	97,1	0,01	48.442	64,4
Sucre	97,2	0,01	40.796	61,6
Casanare	95,8	0,01	38.317	28,0
Boyacá	95,7	0,01	36.356	41,2
Caquetá	99,5	0,00	34.552	52,9
Magdalena	97,5	0,01	34.320	45,8
Córdoba	95,0	0,03	34.028	59,9
Cesar	96,7	0,01	33.134	54,3
Tolima	95,4	0,00	32.686	54,3
Norte de Santander	98,9	0,01	28.602	54,3
Huila	98,0	0,00	27.325	45,4
Nariño	98,0	0,00	26.982	58,7
Caldas	95,9	0,01	26.551	43,2
Bolívar	98,3	0,00	25.054	47,5
La Guajira	89,2	0,02	23.286	48,3
Santander	85,6	0,02	22.345	32,4
Quindío	98,6	0,00	21.126	40,4
Meta	91,7	0,02	21.074	26,3
Antioquia	95,9	0,05	15.974	24,7
Risaralda	98,8	0,00	14.001	32,0
Atlántico	96,4	0,01	10.993	24,4
Valle del Cauca	82,1	0,16	9.808	28,3
Bogotá D.C.	98,7	0,00	7.583	27,9
Total	96,0	0,32	21.919	37,8

Fuente: CGR. Categoría CGR Presupuestal, de la plataforma CHIP y proyecciones de población DANE.

En el nivel municipal la mayor apropiación por persona está en los municipios de categoría 4 y en los de categoría 6 se registra la menor ejecución (89%) y la mayor pérdida de apropiación (\$0,76 billones). La menor apropiación per cápita la tienen los municipios de categoría 5. Cabe destacar que los giros directos que van a los establecimientos públicos territoriales, por ejemplo, las Instituciones Prestadoras de Salud, presentan una ejecución del 30% (Cuadro 2-19).²¹

Cuadro 2-19

Ejecución municipal de los recursos del SGP 2018²¹
Cifras en billones de pesos.

Categoría de municipio	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Apropiación no utilizada	Per cápita mensual
1	4,21	3,94	3,83	3,74	91%	0,27	47.511
2	1,94	1,89	1,87	1,83	97%	0,05	46.819
3	0,52	0,49	0,48	0,47	91%	0,04	36.466
4	1,71	1,58	1,56	1,50	91%	0,13	59.224
5	0,71	0,67	0,65	0,63	92%	0,03	32.280
6	9,26	8,53	8,25	8,01	89%	0,76	49.424
E	6,50	6,38	6,25	6,20	96%	0,12	33.958
Establecimientos territoriales	0,57	0,35	0,17	0,29	30%	0,22	
Total	26,45	23,83	23,07	22,67	91%	1,62	44.396

Fuente: CGR. Categoría CGR Presupuestal, de la plataforma CHIP y proyecciones de población DANE.

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

En el primer semestre de 2019, la CGR auditó \$8,1 billones del SGP a 89 entes territoriales, en 59 de ellos, los hallazgos ascendieron a \$29.424 millones²² (Cuadro 2-20). Las entidades territoriales con mayor participación en el monto de los hallazgos fueron, el Distrito de Santa Marta (12%) y el municipio de Chita (Boyacá) (7%).

²⁰ No incluye a los departamentos de Sucre, Magdalena y Cundinamarca, que al 15 de marzo de 2019 no habían rendido información.

²¹ No incluye la información de 53 municipios que al 3 de marzo de 2019 no habían reportado la información.

²² Contraloría Delegada para el Sector Social, Dirección de Vigilancia Fiscal.

Cuadro 2-20

Monto de Hallazgos del SGP 2018		
Componente	Hallazgo fiscal millones de pesos	Participación porcentual
Educación	2.364	8%
Salud	7.190	24%
Agua potable y saneamiento básico	6.237	21%
Alimentación escolar	1.112	4%
Propósito general	6.586	22%
Primera infancia	1.313	4%
Resguardos indígenas	358	1%
Alimentación escolar PAE	269	1%
Fonpet	95	0%
Otros	3.912	13%
Total	29.424	100%

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

2.2.1.2. Transferencias para pensiones.

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Ministerio del Trabajo entre las políticas trazadas abordó el Sistema de Protección para la Vejez que busca aumentar gradualmente la cobertura de protección para lograr que cada vez más personas en edad de pensión mejoren sus condiciones de vida mediante dos acciones: *i)* La promoción de la afiliación y la permanencia en el Sistema General de Pensiones (SGPe) de los afiliados y; *ii)* El desarrollo de los servicios sociales complementarios previstos en el marco de la Sistema de Seguridad Social Integral, que dan protección a las personas no cubiertas por el SGPe a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor²³.

La afiliación a pensiones de la población ocupada continúa baja sin presentar un avance sustancial, pasando de 36,8% en 2017 a 36,9% en el 2018²⁴, particularmente en el área urbana de 43,2% a 43,3% y en el área rural de 14,1% a 14,2%.

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

Cuadro 2-21

Afiliados al Sistema General de Pensiones 2017 - 2018				
Año	Tipo de Fondo	Afiliados	Distribución	
			Cotizantes	No cotizantes
2018	Fondos de pensiones privados	15.554.616	39%	61%
	Colpensiones	6.704.295	38%	64%
2017	Fondos de pensiones privados	14.841.856	36%	64%
	Colpensiones a diciembre	6.527.193	36%	64%

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

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

²³ Ministerio del Trabajo, Informe de actividades al Congreso 2017-2018.
²⁴ Cálculos propios DANE-GEIH 2018 y 2017.

Gráfico 2-8



Fuente: GEIH 2010-2018, cálculos Contraloría General de la República.

Por su parte la cobertura con ingreso por pensión de la población del quintil uno de ingreso es de 1,7% mientras que para la población del quintil 5 de ingreso es de 52,5%. El ingreso por pensión es regresivo y no ha cambiado la tendencia, aunque en 2017 y 2018 más población de ingreso medio tuvo ingreso por este concepto (Gráfico 2-9).

Gráfico 2-9



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

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



Gráfico 2-11



Fuente: Colpensiones, cálculos Contraloría General de la República

Al cruzar las bases de datos de población con indemnización sustitutiva y los beneficiarios del programa Colombia Mayor para el periodo comprendido entre 2012-2018²⁵, se pudo corroborar que un considerable número de afiliados a Colpensiones que fueron objeto de indemnización sustitutiva de vejez (54.970 personas), tuvieron que recurrir a los subsidios Colombia Mayor, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad, al no lograr obtener al menos una pensión mínima de vejez del SGPe, lo cual es coherente con las estadísticas que muestran cómo el 93% de las indemnizaciones sustitutivas entregadas por Colpensiones, fueron de un monto inferior a \$10 millones de pesos.

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

Cuadro 2-22

Año	Régimen	Pensionados	Distribución
2018	RAIS	307.402	19%
	RPM	1.324.980	81%
	Total	1.632.382	
2017	RAIS	130.615	9%
	RPM	1.290.139	91%
	Total	1.420.754	

Fuente: CGR con información de la Superintendencia Financiera de Colombia

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

Cuadro 2-23

Entidad	2017				2018				Ejecución (%)	Variación real 2017-2018 (%)
	Aprop. Definitiva	Aprop. Inicial	Aprop. Definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Reservas	Cuentas per pagar		
Colpensiones	11,20	11,21	10,81	9,98	8,83	8,83	7,05	0,00	63,2%	-3,2%
Regímenes Prima Media (RPM)	0,53	10,39	10,00	10,01	8,03	8,03	0,00	0,00	99,9%	5,2%
Fuerzas Armadas y Policía	6,28	8,27	6,48	6,48	6,41	6,41	0,00	0,00	98,9%	-4,9%
Fonpet	5,85	6,47	7,14	7,14	7,04	7,04	0,10	0,10	89,6%	20,7%
Fonpet	0,96	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	-91,1%
Otros gastos*	4,86	3,48	5,54	5,53	5,48	5,44	0,04	0,02	98,6%	13,8%
Contribuciones invertidas a la reserva para pensiones	1,54	1,62	1,75	1,73	1,67	1,66	0,01	0,00	85,4%	13,3%
Total	40,96	42,49	41,82	39,78	37,94	37,99	2,42	0,04	89,3%	4,3%

Fuente: CGR con CGE
 *Cuentas por pagar, bonos, mesetas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, parvos pensionales universitarios (UOPF, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad, etc.
 Nota: los cifras de 2017 difieren de las presentadas en la COPE 2017, dado que en ese año no se incluyeron las Contribuciones Invertidas a la nómina por el momento de iniciación en la nómina, solo se incluyeron las de las Fuerzas Armadas y Policía.

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

En el caso del RPM administrado por Colpensiones, el monto pagado acumulado para pensiones y jubilaciones fue \$23,80 billones en 2016, de \$26,72 billones en 2017 y de \$27,68 en 2018²⁶, la participación de recursos por parte del PGN para cubrir estos pagos disminuyó a 39,05%, cuando en 2016 fue de 43,8% y en 2017 del 53,6%.

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

Cuadro 2-24

Entidad	Población beneficiada pensionados		Variación (%)	Presupuesto Billones de pesos		Variación (%)	Participación mensual SMLMV	Distribución	
	2017	2018		2017	2018			Población	Presupuesto
Colpensiones	1.284.178	1.328.985	3,5	11,05	10,81	-2,19	0,89	86,0	31,9
FOFOP	300.189	319.819	6,5	0,93	10,02	6,16	3,16	15,9	29,6
Magisterio	180.023	210.858	17,1	5,95	7,14	20,34	3,01	10,5	21,1
Caja de Retiro de la F.F.A.A y Caja de Suavidad de la Policía Nacional*	144.178	151.380	5,0	5,86	6,58	11,84	3,52	7,5	16,5
Fonpet (Por Ley 100 y Ley 49)	2.384	2.389	0,2	0,24	0,29	8,85	11,55	6,1	0,8
Total	1.910.867	2.013.427	5,4	21,78	35,84	6,48	1,88	100,0	100,0

Fuente: Ministerio del Trabajo, Informes al Congreso, COMAG reportes página Web, Fuentes Múltiples, Ministerio de Defensa, Oficina 2018, ASESORÍA JURÍDICA, Superintendencia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nivel II, Cálculos Contraloría General de la República *Cuentas por pagar, bonos, mesetas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, parvos pensionales universitarios, UOPF, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad, etc.
 * Incluye auxilio funerario, bonos pensionales, cuotas por pensiones, asignaciones de retiro y mesetas pensionadas.

Resulta preocupante la aplicación del Decreto 036 de 2015 por el cual se reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, referido al Deslizamiento Salarial (este cubre el diferencial del crecimiento real del salario mínimo y el resultado de las mesas de concertación salarial) que aplica a las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida otorgadas por el RAIS, si bien, es benéfico para los pensionados con renta vitalicia tendrían protección por toda su vida, resulta ser una carga para el PGN cuando el RAIS desde su creación era autosostenible. De acuerdo con Asofondos²⁷, en 2017 requirieron \$5.700 millones y para 2018 \$27.000 millones, es decir un incremento del 374%.

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

²⁵ Realizados por CGR, Delegada para el Sector Social.

²⁶ Informes de Ejecución Presupuestal de Colpensiones.

²⁷ Informes de Ejecución Presupuestal de Colpensiones.

Cuadro 2-25

Pensionados del RAIS por modalidad Retiro programado y renta vitalicia inmediata 2015-2018								
Retiro programado								
Año	Vejez		Invalidez		Sobrevivientes		Total	Variación (%)
2015	12.966	5.905	4.389	2.491	10.918	2.921	39.590	0%
2016	14.503	7.883	4.959	2.901	12.003	3.211	45.260	14%
2017	17.274	10.698	5.734	3.429	13.360	3.629	54.124	20%
2018	25.624	23.369	8.502	4.119	13.478	3.719	76.809	42%
Renta vitalicia inmediata								
Año	Vejez		Invalidez		Sobrevivientes		Total	Variación (%)
	H	M	H	M	H	M		
2015	1.968	550	10.249	5.303	17.293	6.827	42.190	-
2016	2.160	586	13.126	6.833	21.703	7.717	52.125	24%
2017	2.627	853	14.626	7.748	24.042	8.368	58.064	11%
2018	5.389	1.323	14.893	8.187	23.976	8.603	82.351	7%

Fuente: elaboró DES/Social, con base en información de la Superintendencia Financiera de Colombia. Recuperada el 16 de marzo de 2019. Nota: H= hombre y M= mujeres.

Mientras que los pensionados en la modalidad de retiro programado²⁸ aumentaron significativamente de un año a otro, en el caso de renta vitalicia inmediata, el crecimiento en el número de beneficiarios viene disminuyendo, es decir la expedición de este decreto de ninguna manera impulsó el mercado de rentas vitalicias, propósito fundamental del decreto.

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

2.2.1.3. El régimen especial de las Fuerzas Militares²⁹.

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

Cabe señalar que en las fuerzas armadas, “la asignación de retiro se obtiene con tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario sin consideración a la edad. Por su parte las cotizaciones equivalen al 5% a cargo de los miembros de las fuerzas armadas por cuanto el gobierno no hace aportes diferentes a cubrir el faltante para el pago de las asignaciones de retiro, que se calculan con una tasa de reemplazo que oscila entre 50% y 95% sobre sueldo básico más haberes”³⁰.

²⁸ En el retiro programado, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), continúan administrando los recursos acumulados en su vida laboral y pagan las mesadas pensionales correspondientes.

²⁹ CGR, Contraloría Delegada de Defensa.

³⁰ Aportes previstos en Art. 18.2 del Decreto 4433 de 2004, a cargo de oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las FF.MM. en favor de la Caja de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), que se traduce en el aumento anual dividido en tres y en el momento que se cause.

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

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

En 2018, los recursos se dirigieron a 91.152 personas, de los cuales 74.186 (81,4%) fueron titulares (policías jubilados) y 16.966 (18,6%) fueron beneficiarios (familiares de titulares fallecidos); mientras que, en 2010, recibieron asignaciones de retiro 75.724 personas, lo cual significa un incremento de 20,4%, el cual contrasta con el 40,4% de crecimiento en los recursos dirigidos a este tema.

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

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

2.2.1.4. Gasto de personal.

Una de las discusiones fiscales que ha perdurado después del cambio constitucional es sobre el tamaño del Estado. Diferentes leyes buscaron limitar el incremento en el gasto estatal proponiendo congelar la nómina (no proveer las vacantes que existían ni contratar personal nuevo en las entidades) para solucionar parte de los problemas fiscales del GNC y de las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 estableció que el total de gastos de personal no podría

crecer por encima de la inflación³¹. De tal forma que para efecto de la provisión de vacantes en la planta se tendrían los cargos nombrados anteriormente en provisionalidad y no proveer vacantes que aumentarían el costo de la nómina. Una propuesta del gobierno fue aplicar estrictamente lo reglado en la norma. No obstante, mediante otras leyes se otorgaron dispensas por efectos de las necesidades de crecimiento económico o de mayores tasas de desempleo.

El presupuesto definitivo para gastos de personal en 2017 fue de \$28,04 billones, al aplicarle el incremento del 5,1% este ascendería a \$29,4 billones, pero la apropiación inicial por este concepto fue de \$31,4 billones, es decir un incremento del 12% superior a lo que el gobierno había estipulado. Así mismo, el presupuesto definitivo para este gasto ascendió a \$31,6 billones, con variación respecto a la apropiación definitiva de 2017 del 12,7%. Por tanto, no se cumplió ni en la programación, ni en la ejecución lo dispuesto por la Ley 617³².

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

Si a los gastos de personal se le suman los gastos de personal que van por el rubro de transferencias corrientes³³, la apropiación definitiva pasó de \$51,6 billones en 2017 a \$55,8 billones en 2018 (7% PIB), con crecimiento del 10,6%, mientras los cargos crecieron el 1,3% (Cuadro 2-26).

Cuadro 2-26

Costo de la nómina y distribución por sector económico 2018						
Sector	Apropiación definitiva (billones de pesos)	Número de cargos	Percápita mensual smlmv	Participación cargos (%)	Variación real costo 2018-2017	Variación cargos 2018-2017
Congreso de la República	0,45	856	55,5	0,1%	5,9%	0,0%
Registraduría	1,03	3.768	29,3	0,3%	130,5%	0,0%
Planeación	0,11	878	16,1	0,1%	2,5%	4,0%
Ciencia y Tecnología	0,02	119	17,6	0,0%	0,9%	0,0%
Relaciones Exteriores	0,46	2.984	16,6	0,3%	0,3%	0,2%
Hacienda	2,04	13.182	16,5	1,2%	53,5%	22,3%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,19	1.427	14,4	0,1%	5,6%	0,0%
Otros sectores	14,85	183.355	9,4	14,9%	6,3%	3,0%
SGP Educación	19,19	368.233	5,6	33,5%	0,3%	2,0%
SGP Salud	2,34	47.004	5,3	4,3%	-2,1%	-0,7%
Defensa y Policía	14,96	496.272	3,2	45,2%	6,3%	0,0%
Jurisdicción Especial para la Paz	0,11	801	14,5	0,1%		
Total	56,27	1.096.749	5,4	100,0%	7,0%	1,3%

Fuente: Mensaje presidencial 2017-2018; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación II, cálculos Contraloría General de la R

Con estos recursos se cubrió la nómina de 1.097.948 cargos, el 58,6% corresponde a la

³¹ Ministerio de Hacienda, Boletín 151 Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación 2018.

³² La estimación del costo de personal para 2018 se efectuó con el supuesto de un aumento salarial equivalente al 5,1%, que era el supuesto de la inflación para 2017 más 1% adicional.

³³ Transferencias del SGP para prestación del servicio de educación y salud y universidades.

nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración. La nómina restante (39.314 docentes y administrativos de las universidades públicas; 368.233 cargos en educación media y 47.094 en salud) se pagaron con las transferencias corrientes.

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

Utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el Gini por ingresos laborales en 2017 fue de 0,4446 y, en 2018, correspondió a 0,4472³⁴.

Mientras el 20% de los empleados públicos con mayor ingreso salarial concentra el 38% de los recursos públicos destinado al pago de las obligaciones laborales con un Gini de 0,2901, en el sector privado el 20% de mayor ingreso laboral concentra el 50% del ingreso laboral con un Gini de 0,4437³⁵ (Gráfico 2-12).

Gráfico 2-12



Fuente: CGR, DANE, GEIH 2018.

Sin embargo, utilizando la información de personal y costo remitida por las entidades que manejan recursos públicos a la CGR y que recoge el total de ingreso laboral por todo concepto, incluyendo las fuerzas militares (población que no es captada por la GEIH), el 20% de los empleados públicos de mayor ingreso concentró en 2018 el 45,64% de los ingresos laborales con un Gini de 0,3992 incrementándose respecto a 2017 cuando fue de 0,367, es decir el incremento en los gastos de personal favoreció a los empleados de mayor ingreso.

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

³⁴ El Coeficiente de GINI es una medida de desigualdad que oscila entre 0 y 1, entre más cercano a 1 mayor desigualdad.

³⁵ Cálculos CGR.

con PGN estos componentes representan el 44% (Cuadro 2-27).

Cuadro 2-27

Distribución del costo laboral por tipo de ingreso y ámbito de los empleados públicos 2018				
Ámbito	Asignación básica	Primas	Otras	Total
Departamentos	83%	16%	2%	100%
Empresas y Estapúblicos territoriales y nacionales	75%	19%	6%	100%
Municipios	76%	20%	3%	100%
PGN	68%	42%	2%	100%
Total	68%	29%	3%	100%

Fuente: CGR con información de Personal y Costo 2018.

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

Otros directivos que reciben prima especial con carácter salarial son los Magistrados de las cuatro altas cortes, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil que tienen una prima especial de servicios. Además, el gobierno puede fijar la misma prima para los ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública. Es de anotar que en la Ley esta prima era “sin carácter salarial” lo cual fue ratificado por la Corte Constitucional (Sentencia 279/96), sin embargo, la misma Corte declaró inexecutable el término “sin carácter salarial” (Sentencia 681/2003), lo cual tiene efecto en la cotización y en la liquidación de las pensiones de jubilación.

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

Cuadro 2-28

Costo per capita de personal de planta por tipo de vinculación y de ámbito				
Vinculación	PGN	Departamentos	Municipios	Empresas y Estapúblicos territoriales y nacionales
De período	6,8	4,9	6,3	4,9
Libre nombramiento	7,2	6,8	6,1	7,3
Planta temporal	6,6	3,6	3,6	2,5
Trabajador oficial	3,6	4,1	3,3	4,8
Carrera administrativa	3,3	4,4	4,5	5,4
Total	3,6	4,5	4,7	5,3

Fuente: CGR con información de Personal y Costo 2018.

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

Cuadro 2-29

Costo laboral per capita mensual por tipo de vinculación y nivel jerárquico					
	PGN				
	Carrera administrativa	De período	Libre nombramiento	Planta temporal	Trabajador oficial
Directivo	22,9	29,2	21,8	29,1	26,2
Ejecutivo	10,8	9,8	7,7	13,0	5,9
Asesor	10,1	17,4	13,0	9,9	11,0
Profesional	7,6	5,4	7,0	7,9	3,6
Técnico	5,0	2,2	3,5	4,2	2,6
Asistencial	1,7	1,9	3,2	3,5	3,4

Fuente: CGR con información de Personal y Costo 2018.

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

2.2.2. Servicio de la deuda.

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

Cuadro 2-30

Ejecución del servicio de la deuda 2018						
Cifras en billones de pesos						
Gasto	Inicial	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (%)
Deuda interna	36,8	36,8	35,8	26,8	26,8	72,9
Amortizaciones	16,1	16,1	15,8	8,1	8,1	50,1
Intereses	20,7	20,8	20,2	18,7	18,7	90,7
Deuda externa	11,2	11,2	11,2	9,6	9,6	86,9
Amortizaciones	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	96,4
Intereses	8,3	8,1	8,1	6,6	6,6	81,9
Servicio de la deuda	48,0	47,9	47,0	36,4	36,4	75,9

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

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

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

- ii) La diferencia entre compromisos y pagos por \$7,55 billones en las amortizaciones de títulos de deuda interna se puede atribuir el monto de las operaciones de manejo de TES B que se detallará más adelante (\$8,04 billones) como la fuente de esta reducción³⁶.
- iii) Los pagos por intereses de la deuda interna llegaron a \$18,70 billones frente a \$20,18 billones en compromisos. Las operaciones de manejo y una menor tasa de inflación observada (3,18%) frente a la estimada (3,50%) están entre los factores que explican la diferencia.

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

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

2.2.3. Inversión.

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

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

Con ello la ejecución de la inversión sólo alcanzó el 77,9%. Así mismo, se constituyó un rezago

presupuestal en inversión por \$7,72 billones que comprende reservas \$7,35 billones (95,2%) y cuentas por pagar \$0,37 billones (4,8%) (Cuadro 2-31).

Cuadro 2-31

Entidad Ejecutora	Inversión por Ejecutores		Compromiso
	Aprobación	Compromiso	
Ministerio Educación Nacional	3,40	3,40	3,40
Ministerio de Minas y Energía	3,32	3,28	3,28
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	3,20	3,28	3,22
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2,82	2,84	2,82
Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	2,05	2,23	2,23
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2,04	0,62	0,46
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	1,76	1,38	1,38
Ministerio del Trabajo - Gestión general	1,51	1,51	1,48
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	1,41	1,39	1,38
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1,19	1,16	1,11

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

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

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

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

³⁶ De acuerdo con los registros de la CGR se presentaron amortizaciones de títulos valores diferentes a TES B por \$698.387,67 millones.

Cuadro 2-32

Presupuesto Inicial y Ejecución del PND 2018

Unidad ejecutora	Proyecto	Aprobación	Compromiso	Obligación	Pagos	Fondos de inversión	Reservas
ICBF	Implementación de programas de apoyo a la salud pública	0,91	0,90	0,90	0,90	0,00	0,00
ICBF	Implementación de programas de apoyo a la salud pública	0,20	2,10	2,05	2,05	0,00	0,14
MinSA	Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial para el desarrollo social, económico y tecnológico	1,80	1,80	1,80	1,80	0,00	0,00
SENA	Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial para el desarrollo social, económico y tecnológico	1,80	1,81	1,70	1,70	0,00	0,00
MEN	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior gratuita	1,51	1,51	1,51	1,51	0,00	0,00
Ministerio	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior gratuita	1,24	1,23	1,18	1,18	0,00	0,04
ICBF	Programa de apoyo para promover y mejorar el empleo legal	0,84	0,82	0,85	0,85	0,00	0,00
MinSA	Apoyo a la salud pública para mejorar la calidad de vida	0,77	0,77	0,73	0,73	0,00	0,00
MEN	Apoyo a la educación superior gratuita en Colombia	0,73	0,73	0,73	0,73	0,00	0,00
Inviás	Mejoramiento de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,70	0,70	0,61	0,61	0,00	0,09
Transtel	Apoyo a la movilidad y proyectos de infraestructura vial nacional	0,68	0,68	0,68	0,68	0,00	0,00
Inviás	Implementación de proyectos de inversión y asistencia para usuarios	0,61	0,60	0,57	0,57	0,00	0,00
MEN	Gestión de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,54	0,54	0,37	0,37	0,00	0,17
Resistencia	Gestión de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,54	0,54	0,37	0,37	0,00	0,17
Transporte	Subsidio familiar de transporte para población de zonas rurales	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
ICBF	Comunicación de riesgos y apoyo a la gestión de emergencias	0,46	0,46	0,20	0,20	0,00	0,17
Resistencia	Mejoramiento de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,35	0,35	0,28	0,28	0,00	0,04
SENA	Mejoramiento de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,28	0,28	0,23	0,23	0,00	0,07
DNP	Apoyo a la gestión de la infraestructura de vías y puentes de la red vial nacional	0,20	0,20	0,12	0,12	0,00	0,05
ANI	Comunicación de riesgos y apoyo a la gestión de emergencias	0,21	0,21	0,00	0,00	0,00	0,21
	Total	20,25	20,14	17,80	17,80	0,14	0,07
	Total general	20,83	20,45	18,07	18,07	0,20	0,20
	Porcentaje	100%	98%	87%	87%	10%	10%

Fuente: OIG, con información de DNP.

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

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

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

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

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

Para el segundo caso (ii) se encuentran las inversiones propias de la Infraestructura que requieren vigencias futuras comprometiéndose el presupuesto de varias vigencias o mediante la utilización de fiducias mercantiles con las cuales se ejecutan los presupuestos sin que las obras se entreguen, como en el caso de la ruta del sol. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Inviás), contaron con apropiaciones definitivas por \$1,38 billones y \$2,23 billones, respectivamente. Estos establecimientos públicos tienen algunos proyectos entre los que sobre salen el “Mejoramiento

y mantenimiento de Vías Para la Conectividad Regional - Nación” por 70 mil millones y proyecto “Construcción Operación y Mantenimiento de la Vía Mulaló - Loboguerrero, Departamento del Valle del Cauca por \$210 mil millones (Cuadro 2-32). El tercer caso (iii) se ejemplifica con el monto del rubro de inversión del Ministerio de Hacienda (MHCP) que apropia inicialmente recursos por \$2,04 billones pero ajusta el monto en \$1,47 billones para una apropiación definitiva de \$0,62 billones; en este ministerio sobre sale el proyecto “Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional - distribución previo concepto DNP”; con una elevada apropiación inicial y una pobre ejecución presupuestal pues esta iniciativa de inversión del MHCP registró una apropiación inicial de \$1,52 billones, y de ellos, al cierre de vigencia, la apropiación se redujo a \$100.444 millones, los cuales aparecen registrados como apropiación bloqueada. Los compromisos, obligaciones y pagos aparecen con valor cero.

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

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

Cuadro 2-33

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

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

Fuente: OIG, con SIF y DNP.

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

Cuadro 2-34

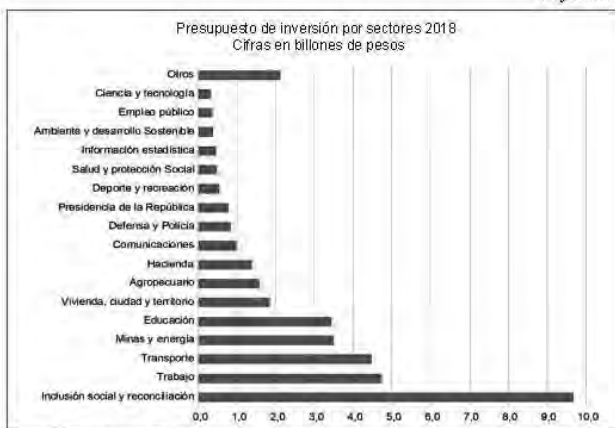
Objetivos del PND con ejecución inferior al 60% 2018 Porcentajes		
Objetivos del PND	Ejecución	Distribución
Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de Derechos Humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.	5,9	2,0
Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.	6,6	0,5
Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.	9,6	3,1
Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal, coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	11,0	0,9
Impulsar la planificación actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad", en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.	18,9	4,8
Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.	33,1	1,0
Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos.	42,6	2,3
Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.	50,2	0,0
Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	52,7	0,1
Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.	52,9	1,6
Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional.	55,0	0,6
Fortalecer la articulación Nación - territorio.	57,4	0,0

Fuente: CGR con SIIF y DNP.

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

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

Gráfico 2-13



Fuente: CGR con datos del SIIF.

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

Cuadro 2-35

Ejecución de los programas de inversión con mayores recursos 2018 Miles de millones de pesos						
Programas	A apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de apropiación	Reservas por pagar
Inclusión social y reconciliación	9.800,00	9.679,00	9.058,00	9.019,00	121,00	641,00
Asistencia a primera infancia	4.012,00	3.968,00	3.917,00	3.925,00	27,00	69,00
Familias en Acción	2.203,00	2.192,00	2.048,00	2.046,00	12,00	144,00
Programas dirigidos a población pobre vulnerable desplazada víctima	1.493,00	1.439,00	1.292,00	1.292,00	65,00	147,00
Apoyo a la niñez y familia	1.154,00	1.135,00	1.070,00	1.065,00	19,00	65,00
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector inclusión social y reconciliación	388,00	381,00	357,00	349,00	6,00	24,00
Obras para la prosperidad	275,00	270,00	117,00	117,00	7,00	153,00
Red de seguridad alimentaria	214,00	210,00	199,00	195,00	2,00	14,00
Atención asistencial y reparación integral a las víctimas	64,00	64,00	28,00	28,00	2,00	36,00
Trabajo	4.819,00	4.732,00	4.437,00	4.417,00	89,00	295,00
Formación para el trabajo	2.104,00	2.060,00	2.012,00	2.011,00	46,00	49,00
Protección Social	1.503,00	1.477,00	1.421,00	1.402,00	27,00	56,00

Fomento y fortalecimiento del empleo	916,00	901,00	742,00	741,00	15,00	159,00	1,00
fortalecimiento de la gestión y dirección del sector trabajo	122,00	120,00	110,00	110,00	3,00	10,00	-
Apoyo al emprendimiento laboral	133,00	133,00	116,00	117,00	-	17,00	-1,00
Resto de programas	43,00	42,00	36,00	36,00	2,00	6,00	-
Total	14.619,00	14.411,00	13.475,00	13.485,00	209,00	336,00	40,00

Fuente: CGR con SIIF Nación II.

2.2.3.1. Presupuesto regional.

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

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

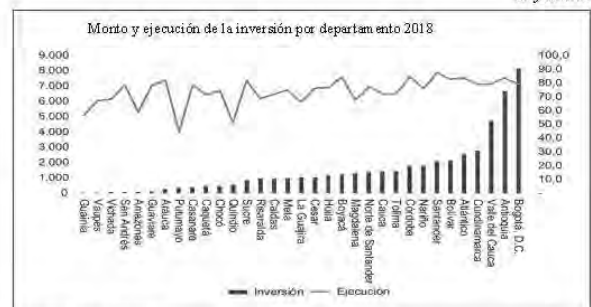
Gráfico 2-14



Fuente: CGR, SIIF, DNP y DANE 2018.

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

Gráfico 2-15



Fuente: CGR, DCEF con SIIF, DNP.

2.3. Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2018

Con base en los registros realizados por las Entidades en el aplicativo SIIF, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2018 fue \$23,38 billones, de

estos \$22,63 billones 96,8% correspondió a reservas presupuestales y \$0,75 billones a cuentas por pagar.

2.3.1. Constitución y refrendación de las reservas presupuestales.

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

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



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

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

Adicionalmente para 2018 en la Ley de presupuesto 1940 de 2019, se autorizó que con cargo

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

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

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

Cuadro 2-36
Rezago constituido por 108 entidades de acuerdo con el registro en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP

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

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

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

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

Cuadro 2-37
Ejecución de las 108 entidades y del servicio de la deuda de acuerdo con el registro en SIIF y lo que debió registrarse según el EOP. Cifras en billones de pesos.

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

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

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

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

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



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

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

Es así como, al cierre de la vigencia, el GNC comprometió casi la totalidad de la apropiación vigente de servicio de la deuda el 28 de diciembre y creó unas reservas presupuestales de \$10,58 billones y cuentas por pagar por \$15.002 millones. La creación de estas reservas le permitía al Gobierno

tener una autorización adicional de gasto para la vigencia 2019³⁷ autorizada por el artículo citado.

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Enero de 2019 se habían comprometido los \$10,6 billones y obligado \$1.230 millones y ningún pago. Sin embargo, con dos operaciones en marzo y abril el gobierno nacional pagó el servicio de la deuda por cerca de los \$10 billones de las reservas constituidas en 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Producto de las auditorías financieras que se llevaron a cabo en el primer semestre de 2019 y teniendo en cuenta la restricción que tuvieron por lo dictado en la Ley, de sesenta entidades que constituyeron reserva por \$20,52 billones, se auditó el 87,5% y de esta muestra no se refrendaron \$0,86 billones. Los principales motivos de no refrendación de estas, entre otros fueron: Falta de planeación de hechos que son claramente previsibles; ausencia de soportes que justificaran la constitución; no existencia de situaciones excepcionales que justificaran la constitución y no utilización de las vigencias futuras, opción válida cuando se conoce que los proyectos requieren de su ejecución en diferentes vigencias.

2.3.2.- Cuentas por pagar constituidas en 2018.

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

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



2.4. Resultado presupuestal.

La determinación del resultado presupuestal como lo exige la Ley 42 de 1993 en sus artículos 39 y 41, en concordancia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 310, se presenta a continuación; es importante señalar que estas leyes determinan explícitamente que la CGR debe presentar diferentes tipos de déficits: presupuestal, fiscal, tesorería y de operaciones efectiva, pero que son la respuesta de unos mismos hechos económicos.

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

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

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

Para la vigencia fiscal de 2018 tomando las cifras presupuestales como las arroja el SIIF, la situación anteriormente descrita tiene una connotación adicional, toda vez que, al no constituirse plenamente

las cuentas por pagar, las reservas se acrecentaron en cerca de \$10 billones.

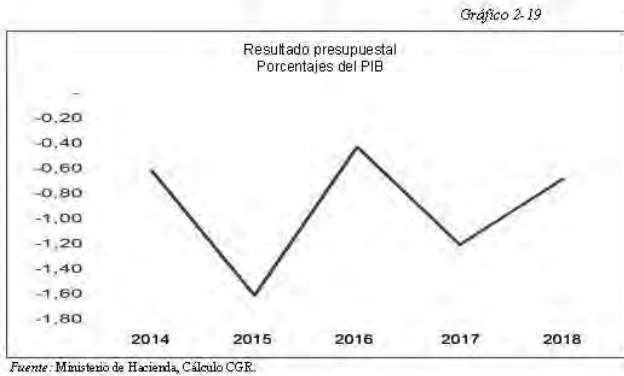
Para la vigencia 2018 al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto (\$219,92 billones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN (\$227,00 billones), contenidos en el presente informe, se observa un déficit presupuestal de \$7,08 billones, lo que representó una disminución frente al dato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

Cuadro 2-38

Les en pesos	2018					Diferencia 2018- 2017	%	2018		2018- 2017
	2014	2015	2016	2017	2018			A	B	
Ingresos del Presupuesto Nacional	193,46	190,11	197,28	215,19	219,92	4,78	2,2	29,4	22,5	0,9
Ingresos corrientes de la Nación	95,0	97,4	103,1	128,51	132,10	5,59	4,4	19,7	19,3	0,2
Ingresos tributarios	95,7	97,1	102,85	121,96	121,78	9,82	8,0	13,3	13,5	-0,2
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,27	4,55	0,33	-4,22	-	0,5	0,0	0,5
Recursos de capital de la Nación	59,5	55,7	54,5	56,3	58,0	2,67	4,7	6,1	6,0	0,1
Enajenación de activos	0,04	0,02	0,01	0,01	0,07	0,06	8,2	0	0	-
Recursos del crédito externo	11,1	18,6	14,4	15,1	12,4	-2,69	-	1,6	1,3	0,4
Recursos del crédito interno	30,0	30,3	36,6	37,3	38,9	1,66	4,4	4,1	4,0	0,1
Excedentes financieros entidades descentralizadas	11,1	6,74	1,54	2,40	5,56	3,10	12,5	0,3	0,6	-0,3
Rendimientos financieros	0,35	0,30	0,49	0,44	0,50	0,06	13,9	0,0	0,1	0,0
Otros recursos de capital	0,21	0,10	0,13	0,18	0,36	0,18	98,8	0,0	0,0	0,0
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,43	0,47	0,89	0,57	0,62	0,05	9,2	0,1	0,1	0,0
Recuperación de cartera	0,15	0,14	0,41	0,30	0,57	0,26	87,1	0,0	0,1	0,0
Otros ingresos y rentas parafiscales	1,99	1,42	1,73	1,75	1,99	0,24	13,5	0,2	0,2	0,0
Fondos especiales	19,2	22,0	23,1	14,4	11,2	-3,23	-	1,6	1,1	0,4
I- Ingresos de los establecimientos públicos	12,7	13,5	14,7	16,0	15,5	-0,55	-	1,7	1,6	0,2
A- Ingresos corrientes	7,37	7,83	8,29	8,45	9,41	0,97	11,4	0,9	1,0	0,0
B- Recursos de capital	2,61	2,77	3,38	4,28	2,49	-1,79	-	0,5	0,3	0,2
C- Contribuciones parafiscales	2,74	2,91	3,12	3,34	3,82	0,27	8,2	0,4	0,4	0,0
Gastos										
I. Funcionamiento	114,52	112,04	121,39	137,69	142,80	4,91	3,8	15,1	14,8	0,4
Gastos de personal	19,2	22,6	25,9	27,7	30,6	2,90	10,3	3,0	3,1	-0,1
Gastos generales	9,25	9,04	7,83	7,89	8,50	0,61	7,7	0,9	0,8	0,0
Transferencias	87,1	79,3	86,1	99,7	101,1	2,21	2,2	10,1	10,4	0,4
Operación comercial			1,81	2,38	1,55	-0,81	-	0,3	0,2	0,1
II. Servicio de la deuda	39,3	46,3	39,5	48,3	46,8	-1,95	-	5,3	4,8	0,5
Amortización deuda externa	4,84	6,00	3,42	7,66	3,07	-4,59	-	0,8	0,3	0,5
Intereses deuda externa	4,00	5,01	5,88	6,32	8,09	1,78	28,1	0,7	0,8	-0,1
Amortización deuda interna	17,3	20,3	12,6	17,0	15,6	-1,44	-	1,9	1,6	0,3
Intereses deuda interna	13,8	14,9	16,5	17,8	20,1	2,30	12,1	1,9	2,1	-0,1
III. Inversión	39,4	44,8	39,3	39,8	37,4	-2,21	-	4,3	3,8	0,5
Total gasto PGN (I+ II+ III)	198,10	202,38	200,30	226,25	227,00	0,75	0,3	24,3	23,8	1,4
Déficit	4,64	12,8	3,82	11,0	7,08	3,98	36,0	1,2	0,7	-0,5

Fuente: Elaboró CGR sobre cifras del Ministerio de Hacienda.

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



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

2.5. Vigencias futuras.

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

Las vigencias futuras según lo estipulado en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003, se clasifican en ordinarias: “cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas” y en excepcionales cuando: “afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”.

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

“son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.” y determinó para los proyectos de inversión nacional que: “Para los contratos a que se refiere la presente ley, el CONFIS (...) podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración del proyecto”.

Para la Vigencia 2018 las vigencias futuras autorizadas (ordinarias y excepcionales) alcanzaron un monto de \$22,12 billones (3,5% del PIB): ordinarias \$18,05 billones y excepcionales \$4,07

billones, de las últimas incluyen para APP \$1,02 billones (Cuadro 2-39).

Cuadro 2-39

Vigencias futuras - Año futuro 2018
Cifras en billones de pesos.

Vigencias futuras	Sector	Autorizado	Comprometido	Participación comprometido %
APP	Transporte	1,02	0,96	5,18
Subtotal APP		1,02	0,96	5,18
Excepcional	Transporte	1,83	1,07	5,79
	Educación	0,44	0,44	2,40
	Inclusión Social y Reconciliación	0,42	0,37	1,98
	Hacienda	0,16	0,08	0,46
	Deporte y Recreación	0,11	0,11	0,58
	Vivienda, Ciudad y Territorio	0,09	0,09	0,48
	Comunicaciones	0,00	0,00	0,00
Subtotal excepcional		3,05	2,17	11,70
Ordinaria	Inclusión social y reconciliación	4,30	3,95	21,33
	Defensa y Policía	2,34	1,99	10,74
Ordinaria	Vivienda, ciudad y territorio	1,92	1,82	8,73
	Hacienda	1,76	1,53	8,25
	Transporte	1,39	1,18	6,35
	Trabajo	0,69	0,37	2,01
	Educación	0,60	0,57	3,07
	Justicia y del Derecho	0,55	0,30	1,60
Subtotal ordinaria		18,05	15,40	83,12
Total vigencias futuras		22,12	18,53	100,00

Fuente: CGR, sobre información SIF.

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



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

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

Cuadro 2-40

Vigencias futuras excepcionales por proyectos 2018 Cifras en miles de millones de pesos						
Entidad / Proyecto	2019	2020	2021	2022	2023- 2028	Total general
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	-	25,95	25,95	25,95	181,65	259,50
Mejoramiento apoyo estatal al proyecto de concesión Ruta del Sol Sector 2 Nacional	-	25,95	25,95	25,95	181,65	259,50
Instituto Nacional de Vías (Invías)	482,90	379,65	191,99	119,17	-	1.153,71
Conservación de vías a través de mantenimiento rutinario y administración VMI	170,90	181,14	191,99	119,17	-	663,21
Construcción obras anexas y túnel del Segundo Centenario en los departamentos de Tolima y Guandía	292,00	198,51	-	-	-	490,51
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	33,30	11,19	22,36	44,52	-	111,37
Actualización de las capacidades ofensivas, de vigilancia y sistemas electrónicos para las unidades de la Armada Nacional	22,90	0,89	22,35	44,52	-	90,67
Fortalecimiento de los medios navíos para la protección de la soberanía nacional	10,50	10,50	-	-	-	21,00
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	16,39	5,60	11,15	22,03	-	55,17
Adquisición de sistemas de armas principales vehículos blindados del Ejército a nivel nacional	16,39	5,60	11,15	22,03	-	55,17
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	78,03	129,32	128,71	60,52	-	396,58
Fortalecimiento de las capacidades de fuegos aéreos para la seguridad y defensa a nivel nacional	78,03	129,32	128,71	60,52	-	396,58
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	120,16	115,50	114,35	50,00	-	400,00
Construcción de la nueva sede para el sector seguridad y defensa. Primera fase: fuerzas militares y Ministerio de Defensa Nacional - Proyecto Concepto DNP	104,93	49,22	-	-	-	154,15
Traslado de las tecnologías de la información y comunicaciones de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa. Primera fase: fortaleza nacional	15,22	66,28	114,35	50,00	-	245,85
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	9,83	33,99	57,24	158,93	5.372,95	5.632,94
Apoyo Plan Todos Somos Páezico en el Litoral Pacífico Nacional	9,83	22,58	36,93	46,18	1.497,81	1.613,33
Construcción Tramo 1 de la primera línea de metro de Bogotá para mejorar las condiciones de movilidad de sus habitantes. Bogotá	-	11,41	20,31	112,75	3.875,14	4.019,61
Policía Nacional - Gestión general	11,26	9,05	8,28	8,28	-	36,88
Mejoramiento de la movilidad estratégica, orientada al servicio de Policía en el territorio nacional	11,26	9,05	8,28	8,28	-	36,88
Total general	731,86	710,26	560,04	489,10	5.554,59	8.046,15

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

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

Cuadro 2-41

Vigencias futuras ordinarias por proyectos 2018 Cifras en miles de millones de pesos							
Entidad	2019	2020	2021	2023-2025	Autorizado	Comprometido	FC/FA
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.059.680	25.979	14.972	9.998	2.109.653	1.948.239	92,3%
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	189.394	315.927	259.109	321.534	1.285.964	1.094.569	86,9%
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	1.063.299	18.840	-	-	1.082.139	1.038.962	96,0%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	826.586	79.790	32.546	48.586	1.248.498	597.702	54,1%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	396.080	313.413	235.041	80.378	1.025.912	779.148	75,9%
Instituto Nacional de Vías (Invías)	882.317	157.484	64.279	47.880	941.942	624.744	67,6%
Policía Nacional - Salud	486.339	208.228	210.873	-	822.640	794.861	96,6%
Hospital Militar	250.690	219.764	212.690	130.015	812.650	617.420	76,0%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	311.516	230.001	119.077	59.430	720.024	591.788	82,2%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	656.237	8.165	-	-	664.403	613.744	92,4%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	324.068	271.277	-	-	595.345	501.664	84,3%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	125.100	90.879	94.740	267.998	659.418	552.137	86,0%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	309.003	158.842	8.717	4.240	479.801	156.003	32,7%
Unidad Nacional de Protección (UNP)	238.471	228.786	-	-	467.257	417.288	90,1%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	129.888	80.736	79.204	47.971	338.999	180.359	54,0%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	148.168	137.146	30.250	17.896	333.459	289.958	87,0%
Fondo Adaptación	1.769	300.000	-	-	301.769	300.283	99,5%
Policía Nacional - Gestión general	292.552	-	-	292.552	295.555	295.555	97,6%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	280.886	4.167	3.023	1.894	289.967	255.195	88,4%
Resto de entidades:	2.395.686	590.894	281.363	82.694	3.291.627	2.505.581	76,1%
Total general	11.065.207	3.404.410	1.654.884	1.109.437	17.253.993	14.306.767	82,9%

Fuente: CGR con SIF Nación II.

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

Esta figura de vigencias ordinarias tiene amplio sentido, pues sería la forma clara de dejar atrás las denominadas reservas presupuestales, con ellas se estaría garantizando la continuidad del servicio en las entidades públicas, sin que se tengan que aplicar las denominadas reservas presupuestales.

Es importante enfatizar sobre el principio de planificación del presupuesto por parte de las entidades. Una eficiente planificación y programación del presupuesto tendría en cuenta el uso de las vigencias ordinarias cuando la necesidad de bienes y servicios supere la anualidad, evitando el

uso de las reservas presupuestales como una forma de ejecución ordinaria del presupuesto, donde se comprometen las apropiaciones en los últimos meses del año, especialmente en el mes de diciembre, para cubrir necesidades en los primeros meses del año siguiente, en contra vía del principio de anualidad.

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

Gráfico 2-21



Fuente: CGR, sobre información del SIF.

Otro elemento importante, es que el nivel de compromisos adquiridos con cargo a las vigencias futuras aprobadas desde 2012 hasta 2018 evidencia la reducción del espacio fiscal para los nuevos presupuestos, en los últimos 4 años (2015 – 2018) el promedio comprometido en vigencias futuras para cada año alcanzó el 8,3% del total del presupuesto comprometido, especialmente para atender vigencias ordinarias, lo cual hizo aún más inflexible el gasto en Colombia (Gráfico 2-22).

Gráfico 2-22



Fuente: CGR, sobre cifras del SIF Nación.

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

Cuadro 2-42

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

Fuente: CGR, sobre información SIF Nación II.

2.6. Ejecución rezago constituido en 2017.

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

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

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

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

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

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

Para el 2017 se constituyó en SIIF Nación un rezago presupuestal por \$18,07 billones con una ejecución del 95,6% en 2018; sin embargo, al

ejecutarse los \$1,48 billones con la figura de valor líquido cero, la ejecución real sería de 87,4%.

2.7. Ejecución de las reservas constituidas en la vigencia 2017.

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

Cuadro 2-43
Ejecución de la Reserva vigencia 2017
Cifras en billones de pesos y porcentajes

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

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

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

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

Cuadro 2-44
Ejecución de las cuentas por pagar vigencia 2017
Cifras en billones de pesos y porcentajes

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

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

CAPÍTULO III

Cuenta del tesoro

La gestión de la liquidez y el manejo del portafolio de activos por parte de la Tesorería del Gobierno nacional³⁸ son un aspecto importante de la política fiscal, ya que en el flujo de caja y el manejo de portafolio se materializa la estrategia de la política presupuestal y financiera para cumplir con los objetivos de la política económica.

La gestión de liquidez del Gobierno se evalúa a partir del flujo de caja y el portafolio global de

³⁸ La Tesorería administra los flujos de caja de la Nación y los recursos fijados por la normativa, prepara la programación y efectúa seguimiento a los flujos de deuda pública, sitúa los recursos del Presupuesto Nacional y los gira en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN); establece las metas anuales de ingresos y de pagos de la Nación y vela por su ejecución, con sujeción a las metas del Confis y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); administra los excedentes de liquidez del Gobierno y los fondos administrados que por ley le son asignados; otorga créditos extraordinarios a otras entidades y lleva la contabilidad de la deuda pública y del Tesoro Nacional de acuerdo con las disposiciones de la Contaduría General de la Nación.

inversiones de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (en adelante Tesorería), que incluye la caja y el portafolio en pesos y dólares, así como los recursos de los Fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento, esto último de acuerdo con la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea).

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

3.1. Fuentes y usos de Tesorería.

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

Otras fuentes de recursos de Tesorería en 2018 fueron los pagarés, que son préstamos de los Fondos Administrados a la misma Tesorería, el efectivo o caja de la vigencia anterior, las utilidades del Banco República y otras operaciones de financiamiento como el uso de recursos de la CUN³⁹ (Cuadro 3-1).

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

³⁹ La Cuenta Única Nacional (CUN) se estableció con el decreto 359 de 1995 y se formalizó en la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), concretamente el Decreto 2785 de 2013, reglamentó su operación. La cuenta es administrada por la Dirección del Tesoro Nacional (Tesoraría), y con esta se controla la disponibilidad de recursos de cada entidad en la CUN, posibilitando el traslado directo de recursos a las cuentas de los beneficiarios finales, reduciendo el riesgo de mantener saldos en diferentes cuentas bancarias manejadas por las entidades.

Cuadro 3-1

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

Fuente: Ministerio Hacienda, cálculos CGR

3.2. El balance de caja de la Tesorería.

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

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

Cuadro 3-2

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

Fuente: Ministerio Hacienda, cálculos CGR

Cabe mencionar un recurso que la Tesorería registra como ingreso del flujo de caja, que son los reintegros no exigibles y que cobraron importancia en los últimos años. En 2018 ascendieron a \$5,6 billones y son recursos que representaron gasto en

vigencias anteriores y conformaron patrimonios autónomos. Por diversas razones estos recursos no se ejecutaron y se trasladaron a la Tesorería transitoriamente mientras los patrimonios los ejecutan.

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

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

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

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

3.2.1. Portafolios de la Tesorería y fondos administrados.

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

Cuadro 3-3

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

Inversión	2017	Participación %	2018	Participación %	Variación relativa %
Bonos FDN	5,2	13,7	5,2	9,9	(0,7)
Fondos	5,2	13,7	5,2	9,9	(0,7)
Pagarés Interfondos	13,6	35,8	16,2	30,9	18,7
FNR	0,0	0,1	-	-	-
Sistema General de Regalías	10,3	27,1	16,2	30,9	56,8
COLTEL	3,3	8,7	-	-	-
Depósitos Remunerados	13,5	35,7	7,9	15,2	(41,3)
PRONE	0,3	0,7	-	-	-
Sistema General de Regalías	0,6	1,7	0,4	0,7	(43,5)

Bonos Pensionales	1,1	2,8	0,8	1,6	(22,2)
Excedentes (Tesorería Nacional)	6,2	21,6	1,2	2,4	(85,0)
FAZNI	0,2	0,6	-	-	-
Fonpeil	1,2	3,2	1,5	2,9	25,6
FNR en Liquidación	0,1	0,3	-	-	-
FONCONTIN (garantías)	-	-	3,0	5,7	-
Otros	1,8	4,9	1,6	3,5	(0,3)
TES	2,0	5,2	14,7	28,1	651,6
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,0	5,2	14,7	28,1	651,6
Total portafolio pesos	34,3	90,4	44,0	84,0	28,2
Portafolio dólares	3,7	9,6	8,4	16,0	129,5
Excedentes (Tesorería Nacional)	3,7	9,6	8,4	16,0	129,5
Total portafolio	37,9	100,0	52,3	100,0	37,9
Portafolio Tesorería Nacional (1)	13,8	-	24,3	-	75,9
En pesos	10,2	-	15,9	-	56,7
En dólares	3,7	-	8,4	-	129,5
Caja Tesorería (2)	4,3	-	2,0	-	(54,0)
Disponibilidad final (1)+(2)	18,2	-	26,3	-	44,9

Fuente: Ministerio Hacienda, cálculos CGR

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

- i) El aumento de los préstamos de los fondos administrados a la Tesorería y la concentración de dichos préstamos en el Sistema General de Regalías (SGR). El saldo adeudado al SGR en 2018 alcanzó \$16,1 billones, monto histórico si se compara con los años anteriores. Esto denota debilidades en la ejecución de los recursos, que son aprovechados por la Tesorería para financiarse a corto plazo y efectuar estrategias de portafolio.
- ii) Entre las estrategias de portafolio estuvo la de adquirir TES que estaban próximos a vencer y que por ser los más utilizados en las operaciones de canje de títulos, tienden a subir de precio, efecto que busca amortiguarse con la compra de estos títulos. Esto sumado al hecho que algunas entidades como Ecopetrol pagaron impuestos con TES, condujo a que el saldo de TES en el portafolio alcanzara \$14,7 billones (Cuadro 3-3).

Otros aspectos destacados fueron la disminución de los depósitos remunerados en el Banco República por parte de la Tesorería y el aumento de dichos depósitos de Foncontin (administrado por la Tesorería). En el portafolio aún aparecen los bonos emitidos por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), adquiridos estos con los recursos de la venta de Isagén⁴⁰.

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

3.2.2. Activos y pasivos corrientes de Tesorería.

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

⁴⁰ Por la venta de Isagén se obtuvieron ingresos por \$6,49 billones, de los cuales \$649 mil millones se destinaron al Fonpet y \$ 676 mil millones a la capitalización de la FDN.

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 activos⁴¹ y pasivos corrientes⁴² de los dos balances reflejan las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo.

3.3. Balance Dirección del Tesoro Nacional.

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

Por su parte, los pasivos corrientes de Tesorería se situaron en 2018 en \$41,7 billones, lo cual significó un aumento con respecto al saldo de 2017. Aumentaron los créditos de Tesorería, que registra los préstamos del SGR a través de pagarés y se elevaron las cuentas por pagar, gracias al incremento de los recursos recibidos en administración⁴³, que incluye los bonos del Fondes, los recursos de la CUN y los traslados a la Tesorería en vigencias anteriores de Compañía Positiva, Coltel y los denominados reintegros exigibles comentados arriba (Cuadro 3-4). En conjunto con los recursos de corto plazo la Tesorería logró cubrir necesidades transitorias de financiamiento. Esta práctica resta transparencia al registrarlos como ingreso “por encima de la línea” para disminuir el déficit fiscal, cuando son préstamos que hacen parte del financiamiento y deberían registrarse por “debajo de la línea” como el crédito interno y externo.

El balance de Tesorería muestra la diferencia entre los activos y los pasivos corrientes en 2018, este registró un saldo negativo en \$2,5 billones; resultado que implicó una disminución respecto a los

datos negativos obtenidos en 2017 por \$3,5 billones (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Tesoro Nacional - Activos y pasivos corrientes
Cifras en billones de pesos

Código	Concepto	2017	2018	Crecimiento %
1	Activos	34,9	39,3	23,0
1.1	Efectivo	24,3	18,3	-24,7
1.1.06	Cuenta única nacional		1,3	
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	21,0	13,0	-38,0
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	4,5		
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	3,6	5,4	50,5
1.1.10.12	Depósitos remunerados	12,9	7,6	-41,2
1.1.12	Administración de liquidez	3,3		
1.1.33	Equivalentes al efectivo (Overnight)		4,0	
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	7,3	21,0	188,4
1.2.01	Inversiones administración de liquidez en títulos de deuda	2,1	15,3	637,3
1.2.01.01	Títulos de tesorería - TES	2,1	15,3	637,3
1.2.11	Inversiones administración de liq fondos adm	5,2	5,4	3,8
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,0	0,1	
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	5,2	5,3	1,6
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones		0,3	
1.4	Deudores	0,4	0,1	
1.4.16	Préstamos gubernamentales otorgados	0,0	0,1	
1.4.70	Otros deudores	0,4	0,0	
2	Pasivos	35,4	41,7	17,9
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	13,6	16,4	20,2
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	13,6	16,4	20,2
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	3,3	0,2	-94,0
2.3.06.06	Créditos de Tesorería	10,3	16,2	56,6
2.3.06.12	Préstamos del Gobierno General	0,0	0,0	
2.4	Cuentas por pagar	21,8	25,4	16,5
2.4.53	Recursos recibidos en administración	18,9	21,6	14,2
2.4.22	Intereses por pagar	0,3	0,0	-100,0
2.4.80	Otras cuentas por pagar	2,5	3,7	46,8
	Otras cuentas		0,1	
	Activo corriente - Pasivo corriente	-3,5	-2,5	-29,0

Fuente: Ministerio Hacienda, cálculos CGR

3.4. Balance de la deuda pública.

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

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

Ahora bien, los déficits del FEPC se cubrieron con la emisión de TES que entraron en el total de TES en circulación, por lo que el servicio de la deuda (amortización e intereses) quedó a cargo del presupuesto de la Nación y contablemente se registraron en el pasivo del balance de Crédito Público. Por tanto, el efecto final de los déficits del FEPC fue un aumento de la deuda del Gobierno⁴⁴.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Incluye los recursos de los Fondos Administrados y los portafolios independientes como el Fondes, el Fonpet, Supernotariado, Prone, Fazni, Faer y UGPP.

⁴⁴ La Resolución 1067 de junio 2014 estableció que el FEPC podrá seguir recibiendo recursos del crédito de la Tesorería

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

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

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

Código	Concepto	2017	2018	Crecimiento %
1	Activos:	1,9	3,9	197,3
1.4	Deudores	1,6	3,8	133,1
1.4.16	Préstamos gubernamentales otorgados	0,3	3,8	1.279,3
1.2	Instrumentos derivados		0,1	
2	Pasivos:	35,4	49,2	39,0
2.2	Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	24,6	49,2	99,8
2.2.03	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	8,5	10,3	22,1
2.2.08	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	13,2	28,8	117,0
2.2.08.30	Préstamos banca comercial	0,0	0,3	
2.2.08.35	Títulos TES ⁴⁵	13,1	28,2	114,9
2.2.08.36	Otros bonos y títulos emitidos	0,1	0,1	85,8
2.2.13	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	3,0	10,2	244,7
2.2.13.02	Préstamos banca multilateral	2,8	3,6	29,0
2.2.13.03	Préstamos banca de fomento	0,1	0,1	88,7
2.2.13.04	Préstamos de gobiernos	0,1	0,2	151,4
2.2.13.07	Otros bonos y títulos emitidos	0,0	8,2	
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	0,3		
2.4	Cuentas por pagar	10,4	0,1	
2.4.22	Intereses por pagar	10,4		
2.4.22.01	Operaciones de crédito público internas de corto plazo	0,0		
2.4.22.02	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	8,1		
2.4.22.04	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	1,9		
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,4		
2.4.22	Comisiones por pagar	0,0		
	Activo corriente - Pasivo corriente	-33,5	-45,3	35,1

Fuente: Cálculo CGR, CHIP.

3.5. Resultado global Tesorería y deuda (crédito público).

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

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

(pagarés), así como recursos de PGN, con lo cual el pasivo del FEPC estará a cargo del Presupuesto

Cuadro 3-6

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

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

Fuente: CHIP, cálculos CGR.

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

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

CAPÍTULO IV.

Gasto Social en Colombia 2000 - 2018.

Para la vigencia 2018, la CGR continuó con el análisis del Gasto Público Social (GPS) identificado y registrado en el Anexo Gasto Social (AGS) que para cada vigencia presenta el MHCP. En Colombia se garantiza la prioridad del GPS en la Constitución Política, la definición dada en el EOP extiende el concepto a todo aquel gasto ejecutado para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y no solo al gasto enfocado a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más pobres y vulnerables⁴⁵.

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

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

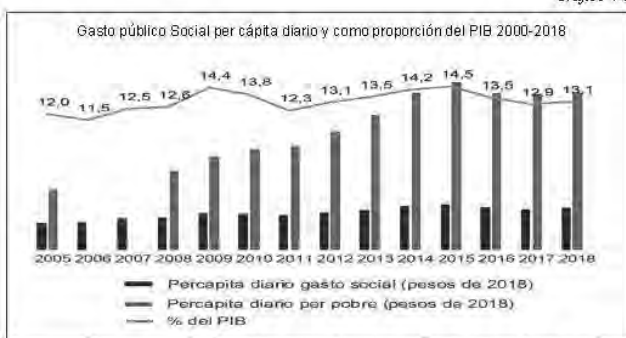
“Buscamos que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y al empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales; las asignaciones para gasto social tendrán que ir a

⁴⁵ Dentro del AGS se incluyen conceptos que no deberían ser considerados GPS como el seguro de vida de senadores y representantes del Congreso (normado por el Artículo 389 de la Ley 5 de 1992), los cuales para 2018 ascendieron a \$1.166 millones; así mismo, los recursos de gastos de personal de la mayoría de las entidades que no manejan programas sociales y otros rubros que se asocian con la defensa, seguridad y justicia que son considerados como bienes públicos puros.

la par con la nueva realidad fiscal. Su programación debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos han superado las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios;⁴⁶

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

Gráfico 4-1



Fuente: CGR – DCEF http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGan/Anexo/HistoricoPresupuesto_Tomada el 13 septiembre 2018, HB y Proyecciones de Población y pobreza (DANE).

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

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

Gráfico 4-2



Fuente: SIIIF- DANE.

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

La Constitución Política en su artículo 350 estableció que: “(...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”; el EOP en desarrollo de ese mandato constitucional reglamentó en el artículo 41 que “el presupuesto de Inversión

Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto con (sic) el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

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

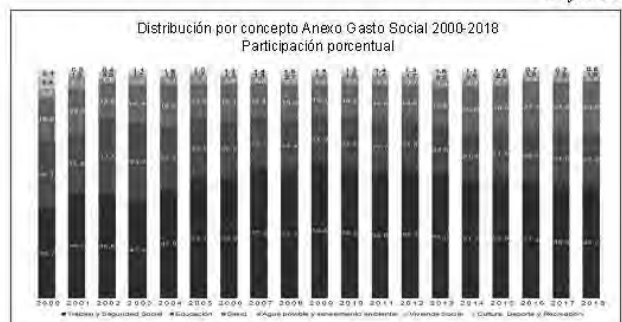
Gráfico 4-3



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

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

Gráfico 4-4



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

Dentro de las partidas más importantes asignadas se resaltan:

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

⁴⁶ Mensaje presidencial, pág. 7.

- v) Para gastos de personal \$7,2 billones (5,6% del AGS).

4.2. Ejecución del AGS.

La CGR propuso considerar como GPS: “*El conjunto de transferencias de los recursos públicos (en dinero u especie) dirigidas a los hogares y/o individuos, en circunstancias que afecten negativamente su bienestar, en cinco componentes: Seguridad Social Integral, Acumulación de Activos, Formación de Capital Humano, Manejo de Riesgos y Promoción Social, y los recursos destinados para la preservación y saneamiento ambiental. La eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales del GPS se debe reflejar en la disminución de la pobreza, la redistribución del ingreso, la riqueza y la acumulación de capital social y natural*”⁴⁷.

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

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

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

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

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

Cuadro 4.1

Ejecución del Anexo Gasto Social 2005-2018								
Vigencia	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Monto en el anexo gasto social	Ejecución (5)/(3) (%)	Apropiación no utilizada (3)-(4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	42,04	40,89	40,27	37,95	37,69	42,75	92,6	0,81
2006	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	57,41	56,22	53,27	51,96	50,48	54,82	92,4	2,95
2008	54,78	50,62	49,68	48,11	46,14	60,15	95,0	0,94
2009	68,69	66,46	62,98	61,55	58,24	72,02	92,6	3,46
2010	75,54	74,27	68,54	66,36	60,88	74,91	89,4	5,73
2011	76,03	72,61	71,12	69,76	63,38	76,25	96,1	1,49
2012	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	97,25	95,89	93,03	91,66	84,31	96,48	95,6	2,86
2014	114,33	108,93	103,74	100,51	92,94	108,22	92,3	5,19
2015	120,56	112,10	110,06	104,31	98,01	114,92	93,1	2,04
2016	119,10	116,46	115,61	109,00	105,46	116,50	93,6	0,85
2017	125,40	127,09	126,46	122,07	118,03	118,47	96,0	0,63
2018	132,17	132,18	129,43	123,03	122,77	127,90	93,1	2,75

Fuente: Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017 y base de ejecución del Anexo Gasto Social entregada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en abril de 2019.
Nota: La ejecución de 2005 a 2017 fue obtenida por la CGR con una metodología diferente a la utilizada por el Ministerio en 2018.

4.3. Equidad del gasto público social.

Los subsidios sociales son un componente importante del GPS cuyo objeto entre otros es mejorar la equidad social. Estos se definen como las transferencias de recursos públicos a personas, naturales o jurídicas, cuya finalidad es alcanzar un desarrollo gradual de los fines sociales del Estado. Se hacen efectivos a través de una transferencia directa o indirecta de recursos públicos, mediante una entrega monetaria o en especie. También están los subsidios productivos cuya finalidad es corregir los fallos del mercado, en desarrollo de las facultades de intervención del Estado en la economía⁴⁸.

A continuación, se analiza la equidad de algunos de los subsidios sociales, de acuerdo con la distribución del número de personas o de hogares beneficiadas por quintil de ingreso, se espera que se concentren en la población de menor ingreso. Se revisan los programas que prestan un servicio subsidiado o que lo otorgan directamente a la población en general. Tal es el caso del régimen subsidiado en salud, los establecimientos oficiales de educación, el programa “Colombia Mayor”, el programa BEPS, el programa “Más Familias en Acción”, el subsidio de “Vivienda y de Servicios Públicos Domiciliarios”, los recursos para el ICBF y el SENA, estos recursos según la CGR se consideran GPS.

4.3.1. Subsidio en Salud.

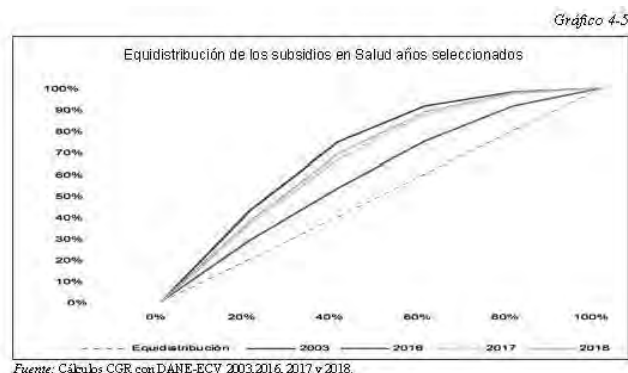
El régimen subsidiado (RS) es el mecanismo mediante el cual la población pobre y vulnerable del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado⁴⁹, como vía de acceso efectiva al ejercicio del derecho fundamental de la salud.

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

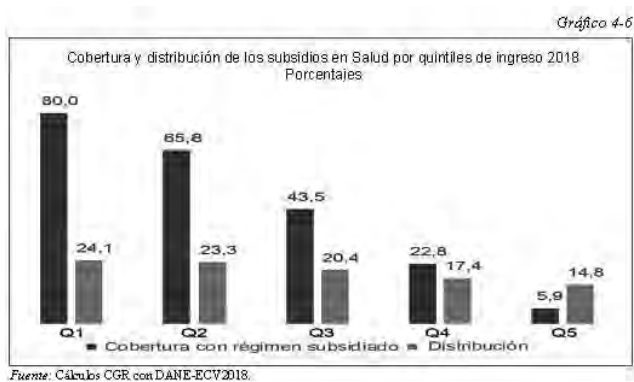
⁴⁷ Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2017.

⁴⁸ Estas definiciones se tomaron de la exposición de motivos del proyecto de Ley 186 de 2016, “Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁹ www.minsalud.gov.co. El decreto 2058 de 2018, definió en el artículo segundo las 17 categorías de afiliados al RS.



El subsidio en salud es progresivo (Gráfico 4-5) y cubre al 48% de la población colombiana, no obstante, el 29% de las beneficiarias son personas de alto ingreso (pertenecientes a los quintiles 4 y 5 de ingreso). Se estima que 2.415.000 personas de ingreso alto son beneficiarias del subsidio lo cual arroja un costo anual para el Estado de \$2,1 billones⁵⁰.



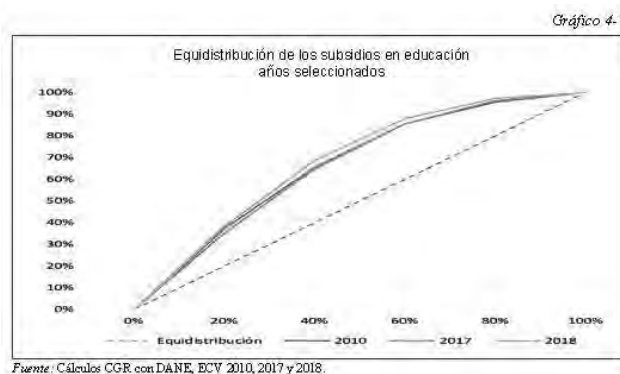
Cabe anotar que, pese a la progresividad del subsidio, la cobertura del 92,7% en salud y haberse promulgado la Ley Estatutaria en Salud, el número de tutelas continúa siendo alto en 2017 607.499 y en 2018 607.308. El indicador de número de tutelas por cada 10.000 habitantes se ubicó en 121,87 acciones, frente a 123,25 de 2017, con una disminución del 1,12 por ciento. Las entidades con mayor número de tutelas en 2018 fueron: Medimás⁵¹ (12%), Coomeva (11%), Nueva EPS (11%) y Savia Salud (11%).

4.3.2. Subsidio en educación.⁵²

La asistencia educativa de la población entre 6 y 24 años disminuyó, pasó de 71% en 2017 a 70% en el 2018, las principales razones de no asistencia de la población entre seis y 16 años son: el 24% no desean estudiar, 18% tuvieron que abandonar su lugar de residencia, 11% por falta de cupos o porque el centro

educativo está lejano, 9% por falta de dinero⁵³ y el 38% restante por otras causas.

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



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

4.3.3. Subsidios en el programa Más Familias en Acción.

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

Para salud que se liquida cada dos meses, durante los 12 meses del año, a las familias con niños menores de seis años que cumplan con la verificación de compromisos. Se liquida un sólo incentivo por familia independientemente del número de niños que se encuentren en este rango de edad, el valor promedio actual es de \$77.856⁵⁴.

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

⁵⁰ Cálculos CGR con ECV 2018 imputando a cada persona según edad y sexo el valor de la UPC 2018.

⁵¹ Según cifras de aseguramiento en salud con corte a febrero de 2019 publicadas por el MSPS, Medimás registra en el régimen contributivo 2.453.900 afiliados (11,06%), régimen subsidiado 1.477.962 afiliados (6,48%), para un total de 3.931.862 de afiliados, que representa el 8,36% de afiliados del total y ocupa el segundo lugar con el mayor número de afiliados después de Nueva EPS que tiene el 10,22% de participación total.

⁵² Análisis de la DES - Delegada para el Sector Social.

⁵³ CGR-DCEF sobre información de la ECV 2018.

⁵⁴ El monto de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos, según el artículo 6 de la Ley 1532 de 2012.

Cuadro 4.2

Valor del Incentivo de Familias en Acción por grado educativo 2018 Cifras en pesos					
Grupo municipal	Grado 0	Grado 1 - 5	Grado 6 - 8	Grado 9 - 10	Grado 11
1	N.A.	N.A.	31.150	37.425	56.075
2	24.925	12.500	31.150	37.425	56.075
3	24.925	18.750	37.425	43.600	62.275
4	24.925	18.750	43.600	49.825	68.525

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

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

En 2018 el 13,5 % de los hogares recibió el subsidio del programa “Más Familias en Acción”, en 2017 el 13,2% y en 2016 fue del 15%⁵⁵. Si bien este programa según diferentes informes del DPS mejora los indicadores de salud y educación de la población objeto, de acuerdo con la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes (ELCA)⁵⁶ se aprecia que efectivamente todos los niños beneficiarios del programa asisten al establecimiento educativo como es la condición para mantener el subsidio, sin embargo, no hay una diferencia significativa en las coberturas de asistencia entre los niños beneficiarios del programa y los que no, además las razones de no asistencia en mayor medida son diferentes a la falta de ingreso, en 2016, solo el 6% de los niños de la zona urbana (Gráfico 4-3) y el 1% de la zona rural expresaron que el motivo de su no asistencia era por esa causa (Cuadro 4-4). Preocupa que en 2016 el 31% expresó que la razón es que no deseaban estudiar más.

Cuadro 4.3

Asistencia educativa de la población de 6 a 16 años de la zona urbana y razones de no asistencia 2013, 2016			
Urbano	Año	2013 (Niños de 6 a 13 años)	2016 (Niños de 6 a 16 años)
Asistencia educativa	Con FAC	100,0	100,0
	Sin FAC	97,1	98,4
Razones principales de no asistencia	No quiere estudiar más	12,2	30,6
	Falta de dinero	31,5	6,2
	Falta de cupos	14,4	3,3
	No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	2,9	-
	Necesita trabajar	-	2,2
	Debe encargarse de labores domésticas y/o del cuidado de los niños, ancianos o	-	-
	Cambio de residencia	4,5	13,2
	Porque tuvo hijos, por embarazo o porque se casó	-	5,0
	Por enfermedad	10,1	19,6
	Necesita educación especial	8,1	11,1
	Por causa del conflicto armado	-	-
	Por inseguridad en la vereda (en la zona)	-	-
	Por desastre natural	-	-
Por falta de apoyo de los padres o por desaliento	1,7	3,5	
Otra razón	16,4	5,3	

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

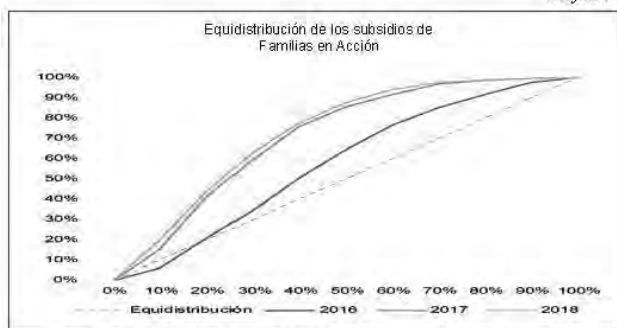
Cuadro 4.4

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

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

En materia de progresividad en 2018 el 5,9%⁵⁷ de los hogares del programa “Familias en Acción” pertenece a los deciles de más alto ingreso (7 a 10) (Gráfico 4-8), lo cual va en contravía, de lo mencionado en el Mensaje Presidencial de que el gasto social debe focalizarse en los más pobres y los subsidios eliminarse o reorientarse a medida que se cumpla con metas, claras y medibles, que evidencien que los grupos menos favorecidos superaron las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de estos subsidios.

Gráfico 4.8



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

4.3.4. Subsidios en el programa Colombia Mayor.

En el caso del programa para adultos mayores “Colombia Mayor”, tiene como objetivo proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. En este se otorga un subsidio que oscila entre \$35.000 y \$75.000 mensuales (monto que no ha cambiado desde la creación del programa, antes llamado “Programa de Protección Social al Adulto Mayor”⁵⁸).

Tal monto está por debajo del requerido para salir de la pobreza extrema (la línea de pobreza extrema en 2018 nacional fue de \$117.605 y la de pobreza \$257.433). El número de cupos asignados se mantiene prácticamente en 1,5 millones con variaciones muy pequeñas, así mismo los recursos asignados del PGN para la Subcuenta de Subsistencia del Fondo

⁵⁵ Cálculos CGR, CDEFP con la ECV DANE.

⁵⁶ En 2016 corresponde a 4.394 hogares urbanos con representación nacional para estratos de uno a cuatro y las regiones Atlántica, Pacífica, Central Oriental y Bogotá y con 4.442 hogares rurales representativos de pequeños productores en cuatro microrregiones: atlántica media, eje cafetero, cundiboyacense y centrooriente.

⁵⁷ Cálculos CGR, con ECV 2018.

⁵⁸ Estos valores no han sufrido cambios desde 2016 cuando fue aumentado en \$5.000, para cada rango, con excepción de aquellos que estaban en el límite superior (\$75.000).

de Solidaridad se mantiene en \$1,2 billones, de los cuales el 91% es para subsidios, 8% cubre los costos operacionales (\$96.333.658.629) que corresponden a la comisión que cobra el consorcio Colombia Mayor⁵⁹, específicamente para gastos en apoyo técnico y auditoría se destina menos del 1% (\$460,1 millones).

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



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

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

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

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

4.3.6. Los Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Dentro de los Servicios Sociales Complementarios, en el caso de la población excluida del SGPe, está el programa BEP⁶⁰. Mediante este la población que

no puede hacer cotización a pensión puede hacer un ahorro voluntario⁶¹ y flexible a lo largo de la vida para construir un capital para la vejez; cuando cumplen la edad de pensión reciben un incentivo del 20% sobre lo ahorrado. Además del incentivo, concede otros beneficios y ventajas a los afiliados para premiar su constancia, tales como mantener la capacidad adquisitiva, no cobrar los gastos administrativos y el seguro de vida e incapacidad, a los cuales tienen derecho los afiliados con el cumplimiento de algunos requisitos.

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

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

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

Cuadro 4-5

Población vinculada y ahorradora en BEP 2015 - 2018

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

Fuente: elaboración DCEP con Informe de Gestión de Colpensiones, 2018 y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2017

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

Los que presentan mayor ahorro mensual corresponde a los trasladados por devolución de saldos del RAIS y los gestores culturales que devenguen menos de un salario mínimo⁶², los recursos de estos últimos se obtienen por concepto

⁵⁹ Es una alianza entre sociedades fiduciarias del sector público: Fidupervisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A., - contrato de fiducia pública No. 216 de 2013.

⁶⁰ Creados por el Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentados por el Conpes No. 156 de 2012, buscan promover ahorro adicional en los estratos bajos (Sisbén1-3)

⁶¹ La normativa vigente estableció un monto mínimo de ahorro de \$5.000 y máximo al año de \$990.000 para 2018.

⁶² Creador Cultural (Artículo 27. Ley 397/97) Es toda aquella persona generadora de bienes y productos culturales, a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad. Gestor Cultural (Artículo 28. Ley 397/97) Es toda aquella persona que impulsa los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de

del 10% de la estampilla Procultura⁶³. Para esto se estaría sobrepasando considerablemente el monto anual impuesto como máximo ahorro, pues per cápita mensual el ahorro es de \$2.093.602 (Cuadro 4-6).

Cuadro 4-6

Ahorradatos acumulados BEP por medio y canal de ahorro 2018

Canales	Ahorradatos (t)	Monto (\$ millones)	Per cápita mensual (Pesos)
Redes de Recaudo	439.089	88.876	18.887
Traslado RPM	27.521	97.611	295.565
Traslado RAIS	201	3.443	1.427.446
Aporte propio por tercero	6.099	4.279	58.466
Terceros aportantes	2.395	7.174	206.505
Trasladados PSAP	9.481	56.161	484.838
Gestores Culturales	211	6.301	2.093.602
Incentivos (Sorteos, Referidos, Aseguradora)	4.316	262	4.866
Total		262.097	

Fuente: elaboró DCEF con Informe de Gestión de Colpensiones 2018. Los vinculados pueden tener ahorros por varios canales al mismo tiempo, por esta razón no se totaliza el número de ahorradores en la tabla. Se reportan los ahorradores únicos por cada canal.

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

Cuadro 4-7

Población beneficiada en BEP con renta vitalicia 2016 - 2018

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

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

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

Cuadro 4-8

Población beneficiada en BEP con devolución de ahorro 2016 - 2018

Vinculados en BEP con devolución de ahorro	2016	2017	2018
Beneficiarios	1.961	6.990	7.581
Monto (\$ millones)	6.050	20.770	22.232
Per cápita (pesos)	305.401	297.139	292.873

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

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

El total de ingresos para el programa es de \$77.166 millones, a 31 de diciembre, se realizaron compromisos con el fin de amparar procesos de contratación y gastos de nómina por la suma de

la actividad cultural. Coordina como actividad permanente las acciones de administración

⁶³ Tributo municipal autorizado por la Ley 397 de 1997 para el fomento y el estímulo de la cultura.

\$53.322 millones que correspondieron al 96,3% del presupuesto aprobado, por su parte el gasto ascendió a \$49.890 millones.

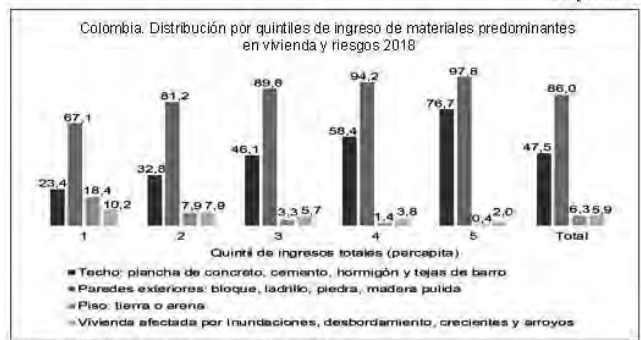
Las cifras anteriores evidencian la ineficacia del programa, por el bajo nivel de ahorradores, así como por el bajo monto del beneficio que obtienen las personas afiliadas, exceptuando las que pasan sus devoluciones de saldos del RAIS y los Gestores Culturales.

4.3.7. Subsidio en vivienda.

La calidad de vida asociada a las características de habitación de los hogares en Colombia revela diferencias geográficas, culturales, ambientales y socioeconómicas, que se tornan relevantes para la política pública cuando vulneran el goce efectivo a los derechos fundamentales al agua y saneamiento y a una vivienda digna⁶⁴. En efecto, los indicadores muestran como los hogares pertenecientes a los quintiles de ingreso más bajos cuentan con menores coberturas de servicios públicos y presentan, en general, condiciones de vivienda poco adecuadas.

Los materiales con que se construye la vivienda revelan brechas habitacionales en Colombia, con prevalencia de materiales inadecuados y vulnerabilidad frente a los riesgos en los quintiles más bajos. El piso de tierra o arena está asociado a riesgos para la salud, mientras que las paredes de bloque, ladrillo, cemento, piedra o madera pulida y techos de concreto, cemento, hormigón y tejas de barro indican unas condiciones más dignas y salubres. Por su parte, los hogares más pobres tienen mayor afectación de sus viviendas por emergencias y desastres⁶⁵ (Gráfica 4-10).

Gráfico 4-10



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

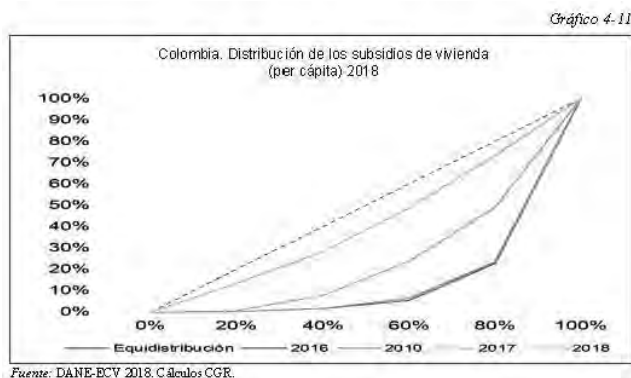
⁶⁴ La Constitución Política establece en su artículo 51 que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

⁶⁵ Otros aspectos a tener en cuenta son: La seguridad jurídica de la tenencia; Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; ubicación y adecuación cultural. ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: CES-CR (1991). Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada y [https:// www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx](https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx).

Frente a esas brechas en vivienda digna, la obligación del Estado es adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho de forma progresiva⁶⁶. Así, la política debe enfocarse a reducir los déficit cualitativo y cuantitativo y mejorar la equidad reduciendo las brechas urbanorurales, regionales y sociales. En los últimos gobiernos el gasto se enfocó prioritariamente a reducir el déficit cuantitativo, mediante otorgamiento de subsidios en dinero para compra de vivienda nueva, el programa de subsidios en especie conocido como vivienda gratuita y subsidios a la tasa de interés. El programa de mejoramiento de vivienda se limitó a zonas rurales.

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

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



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

Por su parte, el programa focalizado a los más pobres mediante la cobertura de tasas de interés para créditos de vivienda prioritaria (precio vivienda hasta 70 smmlv) y de interés social (70 smmlv y hasta los 135 smmlv) tuvieron en promedio 28.000 beneficiarios anuales en el cuatrienio 2014-2018. El monto del subsidio a la tasa de interés estimado en 2018, para los siete años de cobertura, fue de \$22 millones para No VIS⁶⁷, \$13,9 millones para VIS y \$7,2 millones para VIP⁶⁸.

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

4.3.8. Subsidio en servicios públicos domiciliarios

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

4.3.8.1. Agua y saneamiento básico

El agua y el saneamiento se constituyen en derechos fundamentales como elementos indispensables para la existencia humana, a la vez que como servicios públicos son inherente a la finalidad social del Estado⁶⁹. La política permitió el crecimiento sostenido en las coberturas, con un leve descenso en 2018, que para el caso del acueducto se redujo a niveles de 2008.

Pese a este avance, las brechas poblacionales por área donde se vive, región y el estatus socioeconómico persisten. Más del 95% de las personas de mayores ingresos cuentan con estos servicios. Esto contrasta con los más pobres que no

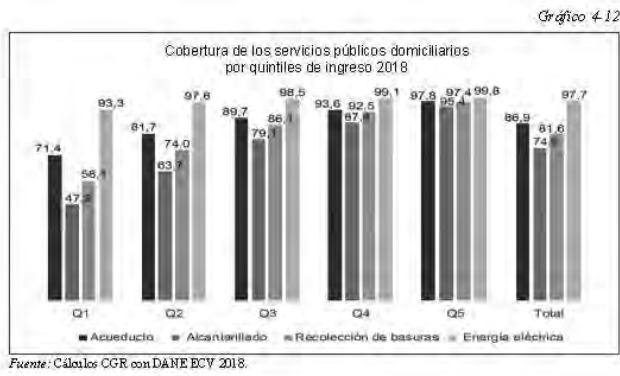
⁶⁶ ONU. Conceptos clave sobre los DESC. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales? <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx>

⁶⁷ Calculado según promedio del precio de la vivienda de 250 SMMLV y con base en información de programas anteriores y datos observados.

⁶⁸ Según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 11 de abril de 2019 radicado 2-2019-012349 y Fonvivienda del 11 de abril de 2019 radicado 2019EE0030893.

⁶⁹ El agua es un derecho fundamental y, se define como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad” Sentencia T-740/11. Corte constitucional.

superan el 72% en acueducto, 48% en alcantarillado y 59% en recolección de basuras (Gráfico 4-12).



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

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

Cuadro 4-9

Colombia. Brechas en cobertura acueducto y saneamiento básico. Hogares 2018

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

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

4.3.8.2. Subsidios de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo (GLP)⁷⁰

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

Los primeros están destinados a beneficiar población de los estratos 1, 2 y 3, con recursos que provienen principalmente del PGN a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSS- RI)⁷¹, creado para administrar y distribuir dichos recursos y del Fondo de Energía Social (FOES)⁷², financiado con los recursos provenientes del ochenta por ciento

(80%) de las rentas de congestión⁷³. Estos recursos son catalogados como un subsidio al consumo al compensar la capacidad económica de la población objetivo para acceder al servicio público.

Hay que tener en cuenta que también se contabilizan los recursos provenientes de los Fondos de apoyo financiero destinados a la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica, los cuales son considerados como subsidios a la oferta: FAER⁷⁴: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas; FAZNI⁷⁵: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas; PRONE⁷⁶: Programa de Normalización de Redes Eléctricas.

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

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

El subsector gas cuenta con subsidios provenientes del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural⁷⁷ y con recursos del PGN para el pago de menores tarifas de GLP distribuidos en cilindros y tanques estacionarios a nivel nacional⁷⁸. En total durante el periodo 2010-2018 los recursos asignados para GN y GLP suman 3,47 billones, de los cuales el 93,4% están dirigidos al pago por menores tarifas de GN a nivel nacional y el restante 6,6% a GLP,

⁷⁰ Contraloría Delegada de Minas y Energía.
⁷¹ Leyes 142 de 1994 y 286 de 1996, Decretos 847 de 2001 y 201 de 2004.
⁷² Creado mediante el artículo 118 de la Ley 812 de 2003. Gestión, y Barrios Subnormales. Decreto 0111 el 20 de enero de 2012 y Decreto 1144 de 2013.

⁷³ CREG Resolución No.004 del 12 de febrero de 2003, Artículo 3°. Definiciones Generales: *Rentas económicas que se originan como efecto de la congestión de un Enlace Internacional, son efecto de las diferencias de precios que se tienen en los Nodos Frontera congestionados, son de carácter temporal y dependen de las expansiones en transmisión. Estas rentas no serán asignadas a los propietarios de los enlaces internacionales y no constituyen fuente de remuneración para la generación.*
⁷⁴ Creado por el Artículo 105 de la Ley 788 de 2002 y reglamentado con el Decreto 1122 de 2008.
⁷⁵ Creado en los artículos 81 al 83 de la Ley 633 de 2000 con una vigencia a 31 de diciembre de 2007; posteriormente la Ley 1099 de 2006 prolonga su vigencia hasta 31 de diciembre de 2014 y es reglamentado medio del Decreto Reglamentario 1124 de 2008.
⁷⁶ Creado mediante la Ley 1117 de 2006.
⁷⁷ Creado por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por las Leyes 887 de 2004, 1151 de 2007 y la Ley 1450 de 2011
⁷⁸ Ley 1640 de 2013; Decreto 3036 de 2013, Resoluciones MME 90664 de 2013 y 90032 de 2014.

con la salvedad que este último sólo se aplica a unos departamentos y municipios a partir de 2013⁷⁹.

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

Gráfico 4-13



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

La CGR (2019)⁸⁰ se pronunció sobre la insostenibilidad del esquema de subsidios en el sector eléctrico, por el desequilibrio entre subsidios y contribuciones. Durante el periodo 2007-2018 el crecimiento promedio de los subsidios fue del 11% mientras que el de las contribuciones alcanzó el 4%, déficit que desde 2012 se viene cubriendo con recursos, cada vez en mayor proporción, provenientes de PGN incrementándose en un 17% en el mismo periodo.

En 2018 el 35% de los hogares de los quintiles de mayor ingreso fueron beneficiarios del subsidio de energía por pertenecer a los estratos 1, 2 y 3⁸¹.

4.3.8.3. Subsidios en acueducto, alcantarillado y aseo

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

⁷⁹ El plan piloto de subsidios inició en 2013 en los municipios de Tumaco, Ipiales, Cumbal, Samaniego, Sandoná, La Unión y Guaitarilla del Departamento de Nariño. En Orito, Villa Garzón, Puerto Asís, y Valle del Guamuez, del Putumayo. Y San Vicente del Caguán, El Doncello, El Pujil, y Puerto Rico del Caquetá. Actualmente el beneficio se extiende a 9 municipios del Departamento del Cauca ubicados en el macizo colombiano y a San Andrés Islas.

⁸⁰ CGR, 2019. Análisis del esquema de asignación y distribución de subsidios para el pago por menores tarifas en energía eléctrica del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Distribución de Ingresos, 2010- 2018. Pág. 15.

⁸¹ Cálculos CGR-DCEF sobre información del DANE, ECV 2018.

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

Gráfico 4-14



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

4.3.9. Subsidios para la niñez

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

Cuadro 4-10

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

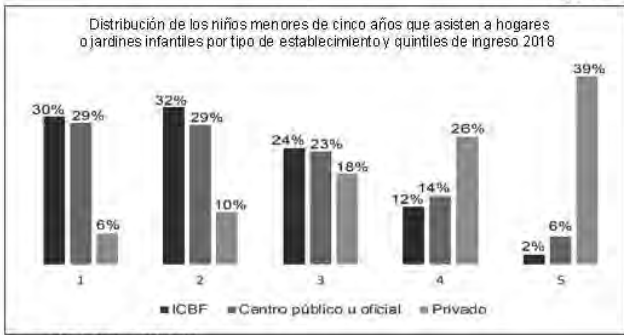
Fuente: www.icbf.gov.co/accion-transparencia/transparencia/estructura tomada el 4 julio 2019

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

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

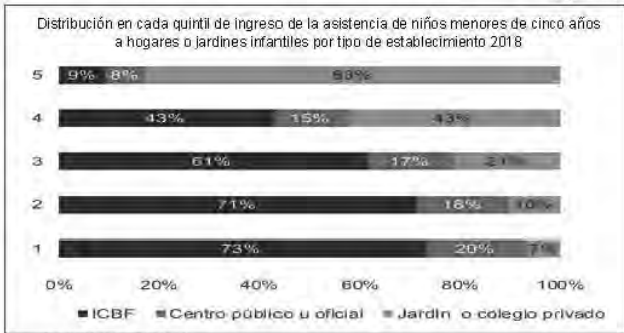
Se aprecia que la población más pobre (Quintiles de ingreso 1 y 2) asiste en su mayoría al ICBF o a institución oficial como es deseable (Gráfico 4-15 y 4-16). Sin embargo, el 14% de la población de hogares de ingreso alto se beneficia de los subsidios del ICBF y el 20% de las instituciones públicas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

Gráfico 4-15



Fuente: CGR_DCEF con ECV 2018.

Gráfico 4-16



Fuente: CGR_DCEF con ECV 2018.

Otro de los programas en el que participa el ICBF junto con el DPS y el Ministerio del Trabajo es la erradicación del trabajo infantil (TI) incluido en el proyecto de Protección, según el ICBF, se considera como TI: “Toda actividad, remunerada o no, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona, por personas menores de 18 años y las cuales les resulten peligrosas por su naturaleza o condición. Es importante comprender que el TI impide el desarrollo escolar de los niños, niñas y adolescentes e implica un daño para su salud, al tratarse de actividades que los ponen en peligro de sufrir daños físicos, morales y psicológicos”.

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

Gráfico 4-17



Fuente: CGR_DCEF con ECV 2018.

4.3.10. Subsidios para la educación técnica y tecnológica

El SENA es la entidad pública que ofrece educación técnica y tecnológica en el país, con un presupuesto para 2018 de \$3,39 billones. De estos \$3,3 billones fueron para inversión y por aportes de la Nación fue \$1,79 billones. Según la entidad anualmente pasan por el SENA más de 5,5 millones de aprendices, entre los niveles de formación titulada

y complementaria. Uno de sus objetivos es “dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo requieran dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional, y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva”. Sin embargo, en los requisitos de ingreso a los programas técnicos y tecnológicos, no se observa ninguno relacionado con el nivel de ingreso del solicitante u otra característica que pudiese esclarecer la preferencia a la población menos favorecida.

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

Gráfico 4-18



Fuente: CGR_DCEF con ECV 2018.

CAPÍTULO V

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

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

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

En una segunda, se registran los resultados de auditoría financiera en lo que tiene que ver con la evaluación del presupuesto, que las delegadas sectoriales realizaron a las entidades del PGN dentro del Plan de Auditorías ejecutado para la vigencia 2018; allí mismo, se desarrolla la función del artículo

40 de la Ley 42 de 1993 de refrendar las reservas presupuestales por parte de la CGR. Aquí se describen y cuantifican los hallazgos y con base en los soportes de auditoría se determina la opinión.

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

5.1. Factores macro que incidieron en la ejecución del presupuesto

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

Según el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (EOP), las apropiaciones incluidas en el Presupuesto son autorizaciones máximas de gastos para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones vencen y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

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

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

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

Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macro

económico. Por ello ha dicho la Corte que reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto *a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla*, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal.

En ese sentido la CGR considera necesario y conveniente, según lo expuesto a lo largo del presente informe, evaluar el cumplimiento de los principios presupuestales en la vigencia de 2018 y su impacto macroeconómico. Para el análisis de la vigencia se consideró los principios que de acuerdo con los hechos económicos y presupuestales se presentaron en 2018 y que afectaron de algún modo la ejecución presupuestal con un fin determinado. Estos fueron los principios de anualidad y de la regla de sostenibilidad fiscal.

5.1.1. Principio de anualidad

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

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

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

Así mismo al cierre de la vigencia 2018, se constituyeron reservas presupuestales que correspondían a anticipos pactados en un contrato o a bienes y servicios recibidos a 31 de diciembre de 2018, debiendo constituirse como cuentas por pagar, proceso que desnaturaliza la figura de la reserva presupuestal definida en el segundo inciso del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto

111 de 1996). No obstante, las dos operaciones descritas, cuentan con base legal de los artículos 28 y 31 de la Ley de presupuesto 1940 de 2018.

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

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

5.1.2. Principio de sostenibilidad y regla fiscal

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

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

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

muestran la realidad financiera y presupuestal de los hechos económicos realizados por las entidades que ejecutan el Presupuesto General de la Nación.

5.2. Hallazgos de auditoría financiera vigencia 2018.

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

5.2.1. Hallazgos: incorrecciones e imposibilidades y opiniones⁸²

5.2.1.1. Incorrecciones

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

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

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

5.2.1.2. Incorrecciones en ingresos

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

5.2.1.3. Incorrecciones en gastos

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

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

⁸² Los datos relacionados en este Capítulo corresponden a la información suministrada por las Contralorías Delegadas Sectoriales producto del proceso auditor llevado a cabo en el primer semestre de 2019.

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

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

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) reporta una incorrección por valor de \$185.723 millones, debido a que se presentó una ejecución del 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. Esta situación condujo a que un amplio volumen de las reservas no corresponda a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, sino que se constituyeron por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual afectando, además, la consecución del logro de los propósitos institucionales y los objetivos del sector.

Respecto a las incorrecciones en Funcionamiento, se destacan:

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

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

De otro lado, por valor de \$4.690 millones, se evidenció que la fecha del RP es posterior a la firma

de los contratos de Acofa Nos. 272/17, 020, 172, 123, 164, 191, 187 y 202 de 2018., en un caso después de 14 días de firmar el contrato, expidieron el RP y en los otros un día después.

5.2.1.4. Incorrecciones en constitución de rezago 2018

En cuanto a la constitución del rezago 2018, las incorrecciones reportadas en Reservas alcanzaron la suma de 2,08 billones de los cuales el 16,5% corresponden al Fondo de Adaptación donde se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018 por \$345.000 millones, equivalentes al 49% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación según lo establecido en la norma presupuestal, es decir, se afecta la asignación de recursos para la siguiente vigencia para el proyecto “Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal”, contraviniendo el artículo 78 del Decreto 111 de 1996. Así mismo, se estableció que éstas no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales, antes de ingresar los recursos a la fiducia, por lo que debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96 la relación de compromisos que justificaran su constitución.

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

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

5.2.1.5. Incorrecciones en constitución de cuentas por pagar 2018

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

5.2.1.6. Incorrecciones en ejecución de rezago constituido en 2017

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

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

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

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

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

5.2.2. Principios presupuestales afectados.

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

Cuadro 5-1

Relación de incorrecciones por principios presupuestales		
Principios presupuestales	Valor incorrecciones Billones de pesos	Participación %
Anualidad	1,95	43,22
Planificación	1,23	27,18
Programación Integral	0,89	19,82
Otros	0,44	9,78
Total	4,51	100,00

Fuente: Contraloría General de la República.

5.3. Imposibilidades

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

En desarrollo del ejercicio auditor se reportaron seis cuentas con imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada del presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras en el marco del Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018, suscrito entre la Agencia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce la destinación de los recursos de la Nación.

5.3.1. Opiniones presupuestales

De las auditorías adelantadas a 63 unidades ejecutoras, en 27 de ellas, que representan el 89,45% del total del presupuesto definitivo auditado, se dio opinión presupuestal RAZONABLE, mientras que las restantes 36 unidades ejecutoras presentan deficiencias en sus registros y manejo presupuestal con el 10,55% restante del presupuesto definitivo auditado (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2

Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN			
Opinión presupuestal	Número entidades	Apropiación Billones de pesos	Participación %
Razonable	27	191,47	89,45%
No razonable	31	20,3	9,48%
Con salvedades	4	1,05	0,91%
Abstención de opinión	1	0,34	0,16%
Total	63	214,05	100%

Fuente: Contraloría General de la República.

5.4. Opinión

5.4.1. Fundamentos de opinión

La CGR realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de tesorería y su efecto sobre la economía del país, con base en la normativa que rige el manejo del presupuesto, en especial en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, como norma superior.

La Contraloría evidenció que se constituyeron reservas presupuestales por \$10,58 billones para el pago del servicio de la deuda de la vigencia 2019 con apropiaciones de la vigencia 2018, vulnerándose de esta forma el principio presupuestal de la anualidad. Cabe señalar que la CGR con fundamento en el mandato constitucional de llevar el registro de la deuda, comprobó que los compromisos del servicio de la deuda para la vigencia 2018 se pagaron en su totalidad en 2018.

Adicionalmente, la CGR evidenció que antes de constituir reservas presupuestales se debieron constituir cuentas por pagar, ya que correspondían a recibo de bienes y servicios o a anticipos pactados, desconociéndose de esta forma la naturaleza de estas dos formas excepcionales de ejecutar el presupuesto, establecidas en el Artículo 89 del Decreto 111 de 1996. Lo anterior produjo una sobrestimación de las reservas en \$2,90 billones.

Estos hechos se enmarcaron en la Ley anual de presupuesto (L. 1940 de 2018, Artículos 28 y 31), lo cual se opone a lo establecido en el Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del Presupuesto, artículos 14 y 89.

Otro hecho importante tuvo que ver con el rubro reintegro de recursos tanto del Fondo de

Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin) como de los reintegros de fiducias por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal. Así, en diciembre de 2018, ingresaron a la Tesorería \$2,21 billones de Foncontin y \$2,45 billones de las fiducias, recursos que aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería. Estos hechos y los registros descritos anteriormente sobre algunas cuentas por pagar (obligaciones), como reservas presupuestales (compromisos) por \$2,90 billones, no permiten evidenciar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal (establecido en el acto legislativo 03 de 2011) a través de la regla fiscal.

La Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro se vio afectada también por incorrecciones de \$4,51 billones, resultado de las auditorías individuales a las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, principalmente en la ejecución de ingresos y gastos, en las reservas constituidas y cuentas por pagar, menoscabando los principios presupuestales de anualidad, planificación y programación integral.

Por otro lado, la CGR no refrendó reservas presupuestales por 0,86 billones por falta de planeación de hechos claramente previsibles, ausencia de soportes que justificaran la constitución, inexistencia de situaciones excepcionales y no utilización de las vigencias futuras.

La CGR considera que con la evidencia obtenida y los argumentos técnicos mostrados, proporcionan una base suficiente y adecuada, concluyendo que las incorrecciones contienen ingredientes de tipo cualitativo, que las hacen materiales, teniendo un efecto generalizado sobre la cuenta general del presupuesto y del tesoro, por lo tanto, la opinión se emite como no razonable.

5.4.2. Opinión

No razonable.

La Contraloría General de la República CGR, en cumplimiento de los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del presupuesto general de la Nación que comprendió: los estados en detalle según el decreto de liquidación, los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal; estados de la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos; estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros estados mencionados, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante; detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

En opinión de la CGR, debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección fundamento de la opinión de este informe, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro no presenta razonablemente en todos los aspectos materiales los elementos que la componen de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996.

ANEXO I

ANEXO I

Relación de hallazgos presupuestales Consolidado

Clase de hallazgos	Cantidad	Valor \$
Incorrecciones	229	4.515.986.658.968
Imposibilidades	9	884.298.453.888
Total	238	5.400.285.112.856

Incorrecciones

Unidad ejecutora: Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional			
Código: 22-41-00		Sector: 02 Educación	
Opinión presupuestal: No razonable		Concepto control interno: Con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
1	Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia	35.527.507	D
2	Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia	377.175.548	D
3	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedó reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	162.500.000	D
4	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedó reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	136.000.000	D
5	Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedó reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.	20.000.000	D
6	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	22.583.526	D
7	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	100.646.996	D
8	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	4.880.733	D
9	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	7.810.791	D
10	Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	13.240.877	D

Unidad ejecutora: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)			
Código: 32-01-04		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Con salvedades		Concepto control interno: Ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
11	Al final de la vigencia no se constituyeron cuentas por pagar. Con fecha 27 de diciembre de 2018, se registra radicado en formato GF-F-19 que corresponde a recibo a satisfacción y orden de pago para proveedores, avalado por el supervisor en razón a que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con todas las obligaciones establecidas, con sus respectivos documentos soportes; una vez revisadas las cuentas por pagar constituidas en el 2018 para ser ejecutadas en la vigencia 2019 se puede establecer que dicha cuenta no está constituida como cuenta por pagar, en los siguientes contratos: 997, 826, 746, 786, 738, de 2018.	217.568.121	A

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)			
Código: 32-06-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: No razonable		Concepto control interno: Ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
12	De la revisión cumplida a una muestra de 10 municipios de la jurisdicción CAR que representan el 36% de los recaudos de sobretasa y/o Porcentaje ambiental del impuesto predial de la vigencia 2018 se pudo evidenciar que no se cumple a cabalidad el procedimiento denominado GFI-PR-18 Transferencias en el ítem 3	0	A
13	La CAR comprometió recursos de Inversión de la vigencia 2018 por \$183 millones en el Pago de 31 vigencias expiradas correspondientes a contratos suscritos en 2017. Pago con recursos de la vigencia actual de objetos contratados en vigencias anteriores que no se perfeccionaron y que por tanto no cumplieron los requisitos de ley.	0	A
14	El Plan de Acción para el cuatrienio 2016-2019 de la CAR estableció una inversión para la vigencia 2018 de \$625.152 millones, el informe presupuestal muestra que la apropiación final para la vigencia 2018 fue de \$1.5 billones. La situación es que, definido el nuevo presupuesto de 2018, la ejecución para la vigencia 2018, restados los compromisos expedidos para el pago de vigencias expiradas, fue del 51%.	0	A
15	En la vigencia 2018, conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos la CAR el recaudo por tasas retributiva –recurso 40– fue de \$9.680 millones. No obstante, al mirar la ejecución presupuestal de Inversiones en 2018, no se emprendieron nuevos proyectos para el saneamiento del recurso hídrico.	0	A
16	En la vigencia 2018 conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos, la CAR recaudó \$15.820 millones por transferencias del Sector Eléctrico. No obstante, conforme a la ejecución presupuestal, solo se invirtieron \$6.007 millones de los cuales \$5.007 millones fueron para el pago de proyectos de vigencias anteriores que al cumplir las formalidades plenas fueron ya incluidos como gestión en las vigencias 2015 y 2016. Los \$1.000 millones restantes corresponden a la adición al Contrato 1916 de 2017 por \$12.825	0	A

17	Se realiza una adición por valor de \$1.088.014.652, para actividades adicionales a las inicialmente establecidas en el contrato, toda vez que se contrató la perforación de tres pozos con una profundidad de hasta 300 metros y la adición contempla la perforación de un pozo nuevo de 400 metros.	1.088.014.652	A
18	Las comisiones autorizadas a los funcionarios de la Corporación no se están pagando de manera anticipada, sino que se están abonando en cuenta posteriormente.	0	D
19	En el expediente del contrato No.1347 del 8 de febrero de 2018, no reposa el soporte correspondiente al pago de los parafiscales desde el inicio del contrato, los cuales fueron solicitados por la comisión auditora sin que los mismos fueran allegados.	0	D
20	Se evidencia falencia en el desarrollo de la supervisión contractual, dado que no se cumplió con los requisitos establecidos en el contrato para soportar los pagos.	0	D
21	Sometidas las actividades del Contrato 1796 de 2017 a la luz de las funciones de las corporaciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, no se evidencia ninguna correlación entre la generación de energía y la plataforma tecnológica de comercio con las obligaciones establecidas en la ley.	0	D
22	En los estudios previos no se tuvo en cuenta el área de expansión urbana y por tanto en el documento que dejó en firme el convenio no se incluyeron los productos para la zona, situación que hizo necesaria la adición y modificación del convenio, lo cual pospuso el inicio del mismo.	0	D
23	Se presentaron eventualidades previsibles que debieron ser planeadas, contratadas y ejecutadas por la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca - CAR antes de ser contratadas las obras de adecuación hidráulica en los afluentes del río Bogotá que permitiera la adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca según los requerimientos del Proyecto No.22	0	D
24	El Contrato de Obra No.1353 de 2018 cuyo objeto es la ejecución de la Construcción de obras para la recuperación hidráulica del Río Teusacá perteneciente a la cuenca del Río Bogotá (Fase III), está suspendido esperando ampliación de los términos en los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal, solicitados a Corpogavio por ser de su jurisdicción en la vereda el Salitre del municipio de Guasca. Estos permisos se debieron solicitar en la etapa de planeación contractual	0	D
25	La inversión de los recursos ejecutados mediante el Contrato de Obra No.1358 del 2018, cuyo objeto es la adecuación hidráulica de la Quebrada El Chuscal, el cual obedece a los objetivos establecidos en el PA 2016 - 2019, Programa 9 - Megaproyecto del Río Bogotá, Proyecto 22. Adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca, cuyo presupuesto proviene de la fuente Tasa Tributativa del Fondo FIAB, no está cumpliendo con el fin para el cual fueron destinados.	0	P
26	La CAR da por terminado y liquidado el Contrato de prestación de servicios No.447 del 19 de enero 2018 el 21 de diciembre de 2018, y cancela el último saldo de \$11.500.000 mediante Acta de Pago No.2639 del 22 de diciembre de 2018 a la cuenta No. 00700744644 del Banco Davivienda, con la constancia por parte del supervisor del contrato del cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones pactadas, sin que a la fecha el contratista haya entregado el producto "Informe final de prospección, que incluye el Plan de Manejo Arqueológico" que se encuentra entre las obligaciones específicas pactadas en la Cláusula Segunda del Contrato -Obligaciones del contratista.	0	A
27	Se evidencia que para la contratación de las obras de "Construcción de senderos peatonales y obras de urbanismo complementarias en la zona paralela al río Bogotá, desde las compuertas de Alicachín hasta Puente La Virgen en la jurisdicción CAR" mediante Contrato 1367 del 24 de abril de 2018 por un valor de \$19.386.082.553, con el Consorcio Renovación Urbana. Nit.901.162.434-6 se utilizaron como diseños "La cartilla de andenes de Bogotá actualización año 2015" y se determinó el presupuesto oficial estableciendo "las actividades mínimas necesarias a realizar, y teniendo en cuenta las características de la zona de las obras".	0	P

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocezar)			
Código: 32-19-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias		
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
34	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	5.130.607.801	D
35	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	14.606.712.828	D
36	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	4.995.131.635	D
37	Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras.	5.237.147.816	D

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)			
Código: 32-36-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Eficiente		
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
38	Se observa que la distribución de los recursos de transferencias del sector eléctrico, en la ejecución del presupuesto en Corpochivor, que corresponde a los diferentes proyectos de inversión y lo correspondiente a funcionamiento, para la vigencia 2018, el porcentaje aplicado para gastos de funcionamiento no cumple con lo establecido por ley que solo sea del 10%.	29.395.943	A
39	El monto de las reservas presupuestales del FCA en 2018 que ascendió a \$ 638.899.670, de las cuales \$ 182.800.216 son de funcionamiento y \$ 456.099.454 de inversión, superando el 2% de las apropiaciones de funcionamiento de Nación y FCA que son de \$ 1.999.555.000 y \$337.687.699 respectivamente, y el 15% de las apropiaciones para inversión FCA de \$ 2.048.844.071.	130.418.142	A
40	Corpochivor realizó el Contrato 238-2018 el 01 de noviembre de 2018 con el objeto de: prestación de servicios, Diseño, diagramación, edición y producción de obras impresas para incentivar el desarrollo sostenible en la jurisdicción de Corpochivor enmarcado en el fortalecimiento de bienes y servicios de negocios verdes.	53.800.000	F
41	Corpochivor suscribió el contrato 272 del 17 de diciembre de 2018, por valor de \$ 5.905.200, liquidado y pagado a 20 de diciembre de 2018, con el objeto de: Compra de anechas navideñas para la ejecución de actividades de bienestar programadas por la Corporación Autónoma Regional de Chivor.	5.905.200	F

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Comare)			
Código: 32-20-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias		
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	CON
28	La Corporación efectúa el registro presupuestal de ingreso de las Contribuciones del Sector Eléctrico como un Ingreso Corriente no Tributario en la subcuenta Aportes (1.1.02.05); no obstante, que la Corte Constitucional en sentencia C-584 de 2010, definió la naturaleza jurídica de las transferencias que realiza el sector eléctrico como una Contribución Parafiscal; a su vez el Consejo de Estado mediante fallo con Radicación 18871 de 2014 sobre el cobro de intereses moratorios por el no pago oportuno de la contribución, ratificó la naturaleza de ese instrumento económico administrado por las CAR como una Contribución Parafiscal	32.960.806.374	D
29	Se destinaron de los recursos de porcentaje ambiental para proyectos de inversión que no corresponden con la destinación dada por la ley para estos recursos; \$14.797.371.333 para gastos operativos de inversión, los cuales una vez verificados, corresponden a gastos de funcionamiento y pagos de nómina de empleos de carácter general de la Corporación; anexo a lo anterior, \$3.435.249.939 para funcionamiento, para un total de \$18.232.621.272.	18.232.621.272	P
30	Revisada la ejecución de programas y proyectos que fueron financiados con recursos transferidos a la Corporación por concepto del porcentaje ambiental de los gravámenes de propiedad e inmueble, se evidenció que se destinaron \$1.331.693.893 a los rubros cuyo objeto no tiene ninguna relación con "ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción"	1.331.693.893	P
31	Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de Inversiones para la vigencia 2018, que fueron financiados con recursos de la tasa por utilización de agua, se observó que se destinaron \$214.256.000 para el rubro No. 15501550030000320 cuyo objeto del gasto es: "Conservación y recuperación de la fauna y flora silvestres", que equivalen al 18,5% del total recaudado por concepto de TUA (\$1.100.794.563) para dicho proyecto de inversión; sin embargo, el origen del recurso no corresponde con la destinación dada.	214.256.000	D
32	Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de inversiones para la vigencia 2018, a través de los cuales se ejecutaron los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico, la contratación y el objeto de éstos, se evidenció que se destinaron \$5.760.148.544 para los rubros cuyo objeto del gasto no tiene relación alguna o no corresponden con la destinación dada por la norma y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes	5.760.148.544	P
33	Se adicionaron saldos de reservas expiradas, en el presupuesto de ingresos del 2017 para continuar amparando compromisos contractuales en la vigencia 2018 por \$6.075.946.947.	6.075.946.947	D

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpogavio)			
Código: 32-37-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias		
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
42	Se efectuó un pago en la vigencia de 2018 con cargo a cuentas por pagar de la vigencia 2017. Cabe anotar que en 2016 se constituyó una reserva presupuestal por ese mismo valor y concepto; luego en 2017 no se constituyó la correspondiente vigencia expirada, sino que se constituyó una cuenta por pagar.	104.216.960	D
43	Se excedió en los toques permitidos para la constitución de las reservas presupuestales, 2% para funcionamiento y 15% para inversión respectivamente.	16.553.330.001	D
44	La interpretación de la ejecución presupuestal es errada por cuanto no la presentan vía obligaciones como lo indica la normatividad vigente.	0	A
45	Se refiere a las reservas presupuestales con fuente de recursos del Presupuesto General de la Nación, que la CGR considera que no son justificables.	8.154.551.012	D
46	Con base en una denuncia ciudadana, relacionada con hechos de 2017, se determinó que los recursos provenientes de Fonam y FCA no se ejecutaron oportunamente ni con los trámites jurídicos pertinentes.	0	D

Unidad ejecutora: Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)			
Código: 32-28-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias		
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
47	Corpomojana mediante Resolución 022 del 18 de enero de 2019 constituyó reservas de inversión, por valor de \$13.356.999.980, frente a un presupuesto definitivo de \$16.337.333.315, lo que asciende a un porcentaje del 82% del total presupuestado, de igual forma, constituyó reservas de funcionamiento por \$110.295.971 sobre un presupuesto de gastos de funcionamiento de \$3.303.748.486, lo que constituye el 3% del total presupuestado, trasgrediendo el tope del 15% y 2% en inversión y funcionamiento respectivamente, como lo establece en el Decreto 111 de 1996.	9.843.564.593	D
48	Corpomojana suscribió el contrato No. 033-2017 cuyo objeto es "Recuperación y conservación de la oferta ictiológica en los humedales de los municipios de San Benito Abad y Caimito, departamento de Sucre, por valor de \$2.970.121.500, del cual constituyó una Reserva Presupuestal mediante Resolución 015 de 2018 por valor \$2.451.598.000. No obstante, durante la vigencia 2018 no alcanzó a ejecutarse el 100% de las actividades contratadas según informe técnico de la CGR realizado en el mes de marzo de 2019, expirándose la reserva constituida; con un saldo de \$1.480.254.900	1.480.254.900	D

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) Código: 32-17-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Ineficiente Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
49	Incumplimiento de mandato - Sobreestima el gasto público Social Ambiental	1.500.000	P
50	Incumplimiento de mandato- DGNP ha conceptualizado que el mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos de duración superior de un año o en vigencias siguientes, no es el de reservas presupuestales, sino el de vigencias futuras.	38.714.829.368	A
Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) Código: 32-33-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
51	En la evaluación presupuestal de la vigencia fiscal 2018, se estableció que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico no incluyó forzadamente en el presupuesto de ingresos y gastos las partidas necesarias para saldar el déficit de la vigencia fiscal 2017, cuantificado en \$-16.359.398.322, correspondiente a saldos de cuentas por pagar y reservas presupuestales resultantes del cierre presupuestal de esa vigencia fiscal	16.359.398.322	D
52	En los pagos efectuados a unos contratos durante el 2018, las deducciones a las que tienen lugar este tipo de contrato, tales como: Contribuciones especiales, Estampilla Pro-universidad Nacional, Otras Retenciones y RETEICA, no fueron deducidas de manera inmediata al generar el comprobante de egreso, sino en egresos con fechas posteriores se deduce los valores dejados de retener	270.675.713	A
53	Mediante Resolución No. 002 del 3 de enero 2018, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, constituyó las reservas y cuentas por pagar del cierre de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017; al revisar los soportes correspondientes a la reserva del Adicional No. 2 del contrato de obra No. 0040 de 2016 por \$382.229.530, se observó que existe un acta de liquidación con el 100% de ejecución, dejando la salvedad en el acta de que existe un saldo pendiente correspondiente al valor de la reserva; observándose que la CRA constituyó una reserva en lugar de una cuenta por pagar.	382.229.530	A
54	En la evaluación de la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia fiscal 2018, se determinó que la Entidad registró erróneamente en el rubro presupuestal 3233-3-1176-20 Gastos de Inversión - Canalización de Arroyos de Barranquilla la Orden de Pago N°4806 del 19-oct-18 con su correspondiente Comprobante de Egreso N°3329 del 24-oct-18, la obligación y pago del proyecto "Mejoramiento de las condiciones ambientales de la subcuenca del Arroyo Grande y León vigencia 2018" por valor de \$1.500.000.000 cuando realmente esta obligación pertenece a la apropiación registrada en el rubro presupuestal 3233-3-1175-20 Gastos de Inversión-Obras de mejoramiento ambiental de los humedales del Distrito de Barranquilla.	1.500.000.000	A
Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) Código: 32-13-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Eficiente Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
63	Las reservas presupuestales por valor de \$11.355.202.745, no se refrendan, en razón a que la Entidad debió solicitar la autorización de vigencias Futuras, para los Contratos 11917 y 11948 de 2018	11.355.202.745	A
Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) Código: 32-29-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
64	Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia	11.167.898.498	P
65	Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia	4.365.511.420	P
Unidad ejecutora: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá) Código: 32-10-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
66	Una vez revisada y analizada la declaración de transferencia del Sector Eléctrico para el año 2018 por parte de Empresas públicas de Medellín por la generación hidroeléctrica de las plantas la Herradura y la Vuelta, se identificó que la empresa generadora, no utilizó la tarifa que establece la Resolución CREG 010 para la vigencia 2018, presentándose una diferencia de \$63.745.853,20 en el valor que debió de ser transferido a la Corporación por ventas brutas	63.745.853	A

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional P. el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) Código: 32-12-00 Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
55	Codechocó en la vigencia 2018, programó en su presupuesto de ingresos por concepto de tasas de aprovechamiento forestal rubro presupuestal 030102280301-20 la suma de \$4.473.299.940 y recaudó en el mismo periodo \$ 4.709.543.901, lo que indica que los recaudado por este concepto fue mayor a lo presupuestado en \$ 236.243.961 los cuales implicaban adicionar mediante acto administrativo los ingresos por dicho concepto, y adicionar en el gasto el monto de los recursos según dicha aprobación	236.243.961	A
56	Las reservas presupuestales correspondientes al rubro de Inversión constituidas al cierre de la vigencia 2018 por la Corporación, en cuantía de \$2.298.895.487, equivalen al 27,83% del presupuesto aprobado en la respectiva vigencia para inversión el cual ascendió a \$12.173.984.173, superando el tope del 15% autorizado para la constitución de reservas, establecido en el criterio normativo anteriormente citado, igual situación se presenta con la reserva constituida para gastos de funcionamiento por \$91.124.128; equivalente al 3,41% que supera el 2% de lo autorizado en la norma	2.298.895.487	A
57	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018.	173.272.553	A
58	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	787.086.673	A
59	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	17.771.207	A
60	Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado	26.384.137	A
61	Mayor valor recaudado. Teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos, se pudo establecer que no se realizó incorporación o reducción acorde con las modificaciones resultantes de los montos aprobados, como tampoco se ajustó, el programa anual de caja durante la vigencia.	236.243.961	A
62	Se evidenció, que el valor recaudado en la vigencia 2018, por concepto de la sobretasa impuesto predial, para cuenta 131126 libro auxiliar de terceros asciende a \$2.049.285.521 y según lo registrado en la ejecución presupuestal de ingreso, recaudo impuesto predial contribuyente y Ministerio es de \$2.053.736.027, presentando diferencia de \$4.450.506.	4.450.506	A
67	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por tasa de utilización de aguas de la vigencia 2018 y de otras vigencias finalizadas en 2018, se evidenció relación de contratos cuyos objetos delgasto no tienen correspondencia con la destinación específica establecida por la norma, que era: protección y recuperación del recurso hídrico	12.280.393	P
68	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal del Sector Eléctrico de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores pero finalizados en 2018, que ascienden a \$495.495.749, se evidenció relación de contratos cuyos objetos delgasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma, y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes objeto de la contribución	365.147.474	P
69	De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal de las tasas retributivas de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores, pero finalizados en 2018, que ascienden a \$2.132.664.314, se evidenció relación de contratos cuyos objetos los objetos del gasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma	365.147.474	P
70	se analizaron los expedientes de los contratos suscritos por la Corporación números 200-10-01-12-0227-2017, y 200-10-01-17-0234-2017, de la evaluación realizada a las carpetas contractuales, se evidenció que en los expedientes no reposa el total de los documentos que soportan de manera detallada la ejecución financiera con los pagos realizados, acorde a la ejecución física establecida en las condiciones contractuales al contratista... del análisis de los soportes de las carpetas contractuales, se concluye que no hay certeza de los gastos asociados al desarrollo del contrato, y que garanticen la ejecución del objeto contractual frente a los pagos realizados	2.002.059.633	F
Unidad ejecutora: Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general Código: 19-01-01 Sector: 05 Salud y Protección Social Opinión presupuestal: Razonable Concepto control interno: Eficiente Relación hallazgos A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
#	Hecho	\$	Con
71	El MSPS realizó pagos afectando rubros presupuestales de inversión para contratos de prestación de servicios, cuyos objetos no son financieros con estos recursos	42.108.900	A
72	Constitución de reservas presupuestales sin acatar los principios presupuestales, por cuanto el plazo pactado en los contratos superó la vigencia del año fiscal. Además, corresponden a eventos excepcionales o imprevisibles que afecten el ejercicio básico de la función pública.	328.639.146	D
73	Constitución de reservas sin el lleno de requisitos. No se observan situaciones de fuerza mayor o caso fortuito del que es imposible resistir para constituir una reserva.	177.043.440	D

<p>Unidad ejecutora: Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</p> <p>Código: 17-18-00 Sector: 06 Agropecuario</p> <p>Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias</p> <p style="text-align: center;">Relación hallazgos</p> <p style="text-align: center;">A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal</p>			
#	Hecho	\$	Con
74	Pérdida de apropiación en los gastos de funcionamiento.	2.965.375.073	A
75	Pérdida de apropiación en los gastos de inversión.	52.755.607.627	A
76	Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución.	26.316.556.859	A
77	Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución. Si bien este valor por sí solo no es material, se registra debido a que hace parte de un contrato de inversión observado.	13.072.666	A

<p>Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Tierras (ANT)</p> <p>Código: 17-17-00 Sector: 06 Agropecuario</p> <p>Opinión presupuestal: Abstención de opinión Concepto control interno: Con deficiencias</p> <p style="text-align: center;">Relación hallazgos</p> <p style="text-align: center;">A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal</p>			
#	Hecho	\$	Con
78	Demora en trámites para legalización de escrituras de predios para ser adquiridos por la ANT, en donde se observa falta de planeación y gestión, y que no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.	834.561.310	D
79	La justificación para la constitución de reservas presupuestales, es que el contratista no allegó la cuenta de cobro correspondiente y/o factura que permita dar el cumplimiento a satisfacción, lo cual, no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.	54.311.698	D

<p>De la verificación a la ejecución de la reserva presupuestal constituida a 31 de diciembre de 2017, se encuentra un saldo no ejecutado del Convenio 183 de 2017 suscrito con la FUNDACION NOVAGRO por valor de \$390.000.000.</p> <p>Como soporte de la no ejecución del saldo de esta reserva presupuestal, la AUNAP entrega un Acta de Comité de control Interno, en la cual se presenta un informe de la gestión contractual de la vigencia 2017, en donde esta oficina presenta evidencias de cumplimiento parcial de las actividades pactadas en los objetivos del convenio por parte del contratista, por lo que el Comité de Supervisión de este Convenio el 28 de diciembre de 2018, previo a unas visitas de campo realizadas por dicho Comité a principios del mes de diciembre, determina acoger la recomendación del Jefe de Control Interno de no realizar un pago por \$390 millones hasta tanto se encuentren en correcta y satisfactoria operación la totalidad de los módulos piloto contratados.</p> <p>Verificados en la carpeta del convenio y en SECOP I, se encuentra que con fecha 13 de diciembre de 2017, se solicitó la prórroga por parte del Comité de Supervisión, por lo que se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2018; con fecha 27 de abril/2018 se suscribe la prórroga NO. 2 con plazo hasta el 15 de junio de 2018; se realizó la ampliación de las garantías, las cuales vencieron el 15 de enero de 2019, con excepción de la garantía de pago de salarios y prestaciones que vence el 15 de junio de 2021. Se evidencian falencias en el seguimiento y ejecución contractual y presupuestal de la reservas de la vigencia anterior, lo que se corrobora con que solo al cierre de la vigencia, la AUNAP determina tomar acciones frente a un contrato cuyo plazo ya se encuentra vencido y en caso que se llegase a reconocer el saldo del compromiso, se constituiría en una vigencia expirada, por lo que el presupuesto de la vigencia en que se llegare a realizar el pago se verá afectado.</p> <p>Lo anterior evidencia falencias en el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico ejercido por la supervisión, quienes bajo el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, hecho que constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.</p>			
82		390.000.000	D

<p>Constitución de Reservas presupuestales en 2017 sin soporte legal. De la verificación realizada a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2017, se observó un saldo no ejecutado por cuantía de \$4.000.000, correspondiente al contrato de prestación de servicios No. 127 de 2017 suscrito con VALENCIA IBARGUEN SIXTY DAYANA.</p> <p>Como soporte del no pago de esta reserva presupuestal, la entidad remite un acta de audiencia de fecha 14 de diciembre de 2018 para determinar el posible incumplimiento contractual, diligencia a la cual no asiste la contratista y tampoco la compañía aseguradora, por lo que los asistentes definen en virtud del derecho de defensa y el debido proceso suspenderla. De la actuación de la entidad se concluye que se han ejecutado de manera extemporánea, entre otras razones porque las garantías de cumplimiento ya caducaron, lo que denota una falta de seguimiento contractual por parte de la supervisión y del área de contratación.</p> <p>En cuanto a la constitución de la reserva de este contrato al cierre de la vigencia 2017 y teniendo en cuenta que al cierre de dicha vigencia el contrato ya había vencido el plazo de ejecución, la AUNAP no contaba con soporte legal para la constitución de esta reserva presupuestal. La constitución de esta reserva presupuestal realizada en 2017 evidencia incumplimiento de las directrices y normativa relacionada con la constitución del rezago presupuestal.</p> <p>Con lo descrito se afectó la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encontraba vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia 2017.</p>			
83		4.000.000	A

Unidad ejecutora: Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	
Código: 17-15-00	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
80	El presupuesto de inversión para la vigencia 2018, ascendió a \$56.415 millones, se observa que en la vigencia se realizaron reducciones por \$5.830 millones para una apropiación final de \$50.585 millones de los cuales comprometieron al cierre de la vigencia recursos por valor de \$26.295 millones, que equivale a una ejecución del 52% sobre el valor apropiado. El valor total de los recursos no ejecutados de la apropiación final asignada a la entidad, ascendieron a la suma de \$24.289.511.000. Lo anterior, se da por deficiencias en la planeación y programación presupuestal, así como en la priorización de necesidades, por cuanto se carece de procedimientos para la formulación de programas y proyectos de inversión donde se establezcan claramente los objetivos, actividades, metas a alcanzar, asimismo no cuentan con indicadores que permitan medir el impacto que se pueda generar con la inversión de los recursos y facilite la toma de decisiones oportunas sobre la inversión	24.289.511.000	A
81	No referendación reserva presupuestal de los contratos de Consultoría No 266 de 2018 suscrito con Analítica Ltda. y Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza. No se referenda la reserva presupuestal por valor de \$532.681.114 del Contrato de Consultoría No 266 de 2018 Suscrito con Analítica Ltda. En razón a que con fecha 28 de diciembre de 2018, dos días antes de la terminación del contrato, el contratista solicitó prórroga, la cual se realizó a solicitud del Comité de Supervisión, aduciendo la revisión de productos entregados por parte del contratista el 27 de diciembre de 2018 y las capacitaciones pendientes. Al cierre de la vigencia se constituye una reserva presupuestal por el 60% del valor del mismo, bajo la justificación de la prórroga realizada el 28 de diciembre de 2018, observándose que la justificación señalada no evidencia razones de fuerza mayor o caso fortuito, pero sí falencias en la planeación y supervisión del contrato, incumpliendo así los principios de planeación y de anualidad del decreto 111 de 1996. No se referenda la Reserva presupuestal por valor de \$2.500.000 del Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza, teniendo en cuenta que el contrato venció el 10 de julio de 2018, y, por tanto, una vez vencido el plazo de ejecución de éste, la AUNAP debió liberar el recurso y no constituir la reserva, máxime cuando el mecanismo jurídico para ampararla se sustenta en una prórroga o suspensión del mismo. No existe el soporte legal para la constitución de la reserva, incumpléndose lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 89 del Estatuto Orgánico de presupuesto. La constitución de estas reservas presupuestales evidencia deficiencias de control en el proceso de programación y ejecución del presupuesto de la entidad e incumplimiento de la normatividad relacionada con la constitución del rezago presupuestal. La situación descrita afecta la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encuentra vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia o que fueron prorrogados sin que se presentara fuerza mayor o caso fortuito.	535.181.114	A

Unidad ejecutora: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	
Código: 17-02-00	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
84	El ICA constituyó reservas presupuestales por valor de \$2.651.846.765 correspondientes a 9 contratos suscritos en su mayoría a finales del mes de diciembre y prorrogados a finales de la vigencia, los cuales en su justificación se evidencia, que son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual y no obedecen a caso fortuito o fuerza mayor.	2.651.846.765	D

Unidad ejecutora: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestion general	
Código: 17-01-01	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

#	Hecho	\$	Con
85	Se establece que el Ministerio de Agricultura presenta una ejecución del presupuesto correspondiente al 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. La baja ejecución del presupuesto, conllevó a que un amplio volumen de reservas presupuestales se constituyera por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual, y que no corresponden a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. Estas situaciones, además, generan que no se logren los propósitos institucionales y los objetivos del sector.	185.723.152.733	D

Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	
Código: 21-11-00	Sector: 07 Minas y Energía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos	

#	Hecho	\$	Con
86	La ANH realizó el 94% de los pagos en el mes de diciembre de 2018 sin recibir a satisfacción los productos como lo estipulaba el contrato y sin tener en cuenta los informes de supervisión que indicaban en el estado del desarrollo del proyecto: "Retrasado". La respuesta de la Entidad se limita a informar que se trató de un error en las áreas debido a falencias en los procedimientos para pago	6.000.302.928	A

Unidad ejecutora: Servicio Geológico Colombiano (SGC) Código: 21-03-00 Sector: 07 Minas y Energía Opinión presupuestal: Razonable Concepto control interno: Eficiente			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
87	Se incumplen los topes máximos para las reservas (artículo 78 del Decreto 111 de 1996).	0	A
Unidad ejecutora: Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) Código: 23-10-00 Sector: 08 Comunicaciones Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Ineficiente			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
88	La ANTV en las vigencias 2015, 2016 y 2017 entregó recursos a los operadores públicos de Televisión a través de Resoluciones para ejecutar los proyectos de televisión, una vez grados estos recursos se dan por ejecutados presupuestalmente, verificada la información reportada por la Coordinación Administrativa y Financiera cuya fuente es el SIF, existen recursos por valor de \$11.696.695.984, que no se han legalizado a 31 de diciembre de 2018	11.696.695.984	A
89	En la vigencia 2018 el presupuesto apropiado disponible fue \$ 275.689.349.962, la entidad ejecutó \$ 266.645.457.926,71 el 96,7%, dándose una pérdida de apropiación por valor de \$8.952.923.528	8.952.923.528	A
90	La CGR en desarrollo del proceso auditor analizó las once (11) reservas, por \$89.965.386. Producto del análisis se estableció que cinco (5) de ellas, por valor de \$34.065.552, no se constituyeron conforme a lo establecido en la Circular Externa 43 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda e Instructivo 4 de 2017 "Evaluación presupuestal" emitido por la CGR, toda vez que la justificación de cada una de las mismas, no obedeció a casos fortuitos o de fuerza mayor.	34.065.552	D
Unidad ejecutora: Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Código: 23-06-00 Sector: 08 Comunicaciones Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
91	Los Gastos de Funcionamiento – Transferencias al Exterior del Fondo Tic, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron por concepto de intereses moratorios a un Organismo Internacional, la suma de cuatro mil doscientos setenta con veintidós (4.270.22) Francios Suizos equivalente a doce millones cuatrocientos mil cuatrocientos diez y siete (\$12.400.417), que corresponden a lo adeudado de las vigencias 2014, 2015 y 2017 tal como se muestra en el extracto de la cuenta 47 del 06/02/2017 del Organismo Internacional y Resolución 1673 del 21/09/2018 del Fondo Tic en el cual se reconoce el pago	12.400.417	F
92	El Fondo TIC no ejecutó la cantidad de \$112.122.198.673 equivalente al 11,84%	112.122.198.673	A
98	Se constituyó reserva presupuestal de vigencias futuras de la del año 2018 para amparar el Contrato 17001579, no corresponde a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito o imprevisibilidad, que imposibiliten el cumplimiento del principio de Anualidad consagrado en el artículo 346 de la constitución Política Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	34.233.926.093	D
99	De las reservas constituidas en 2017 se observa que, quedaron sin ejecutar \$67.433.591.599, sin que se evidencie que durante la vigencia 2018, al desaparecer estos compromisos o la obligación que dio origen a la reserva, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto hayan realizado el ajuste, suscripción de actas y trámites correspondientes de acuerdo con el artículo 39 del Decreto 568 de 1996.	51.674.084.114	D
Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) Código: 24-13-00 Sector: 09 Transporte Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
100	Se presenta una diferencia por \$754.400.000, entre la apropiación disponible para el rubro 7.1.1. Servicio de la Deuda por \$117.693.500.000 y la cuenta de cobro enviada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP por \$118.447.800.000, por cuanto el MHCP está incluyendo un acuerdo de pago suscrito en el mes de agosto de 2017, correspondiente a la primera cuota programada para el 2018. Lo anterior, debido que no se tuvo en cuenta en la suscripción del acuerdo de pago realizado el 8 de agosto de 2017 entre la ANI y el MHCP, fecha en la cual ya no se podía tramitar la adición al presupuesto de gastos ante el MHCP en el concepto de Servicio de la Deuda	754.400.000	A
101	Pese a que la entidad ha efectuado gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como se manifiesta en su respuesta a la observación comunicada por la Contraloría, se evidencia que no se están realizando oportunamente los aportes a la Fiduciaria La Previsora, ya que existen aportes pendientes de pago al Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales. A la fecha, la Entidad presenta un déficit pendiente de trasladar a la Fiduciaria La Previsora por \$38.218.976.066, correspondientes a recursos de vigencias anteriores de las concesiones: Transversal de las Américas Sector 1 por \$3.271.771.023 y la Zona Metropolitana de Cundinamarca por \$34.947.205.043.	38.218.976.066	D
102	En la vigencia 2018, en la ANI no se comprometieron \$2.013.990.070 que representa el 0,095% de la apropiación vigente por \$2.118.934.632.634. Los rubros que más generaron pérdidas de apropiación fueron: El rubro "apoyo a la gestión del estado, asesorías y consultorías, contratos de concesión" con el 26% equivalente a \$824.375.013; el rubro Apoyo para el desarrollo y gestión institucional de la ANI, nacional con el 15% equivalente a \$471.599.046 y el rubro Apoyo a la Gestión del estado. Obras complementarias y compra de predios. Contratos de Concesión \$406.374.588. Dicha pérdida de apropiación se obtiene de apropiaciones disponibles no utilizadas	2.013.990.000	A

Unidad ejecutora: MINTIC - Gestión general Código: 23-01-01 Sector: 08 Comunicaciones Opinión presupuestal: Razonable Concepto control interno: Con deficiencias			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
93	Se determinaron varios conceptos entre ellos el del gasto de Prima de Navidad para el cual de una apropiación inicial de \$2.271,5 millones, adicionaron \$276,2 millones y posteriormente redujeron recursos por \$203,2 millones, para una apropiación final de \$2.344,6 millones, también el concepto del gasto Planes Complementarios de Salud, donde apropiaron inicialmente \$3.462,9 millones, y finalmente redujeron recursos por \$2.562,9 millones, para una apropiación vigente o definitiva de \$900 millones, mostrando que no se necesitaron y/o utilizaron en la vigencia dichos recursos.	73.000.000	A
94	La entidad no envió copia del acto administrativo a la Contraloría General de la República, incumpliendo el artículo 58 de la ley 1873 de 2017, lo anterior no permite que la Contraloría General de la República realice el debido control fiscal establecido en la Constitución Nacional. Lo anterior se presentó por debilidades en cuanto a los controles establecidos por la entidad, para garantizar el cumplimiento de las normas en materia presupuestal y genera incumplimiento de las mismas.	1.000.000	A
95	El monto de pérdida de apropiación fue de \$4.900 millones, de los rubros de prima técnica, fondos administradores de pensiones privados, servicio de capacitación, cuotas partes pensionales, planes complementarios de salud y sentencias y conciliaciones, que representan un 10,95% de la apropiación final.	208.000.000	A
Unidad ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil Código: 24-12-00 Sector: 09 Transporte Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Con deficiencias			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
96	La Entidad constituyó reservas presupuestales sin la justificación de fuerza mayor y caso fortuito o imprevisibilidad, como se identificó en los Contratos 17001574 OH, 17001106 – H2, 14000160-OK, 17001220-OK, y 17001590-OK	42.586.501.938	D
97	Las reservas presupuestales constituidas por el rubro de inversión por 39% superan el 15% establecido en el Decreto 111 de 1996 Artículo 78, que establece: "En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior."	125.759.342.216	A
103	A 31 de diciembre de 2018, fenecieron las reservas Nos. 17917, 180617 y 116517 por \$223.695.113, las cuales no fueron ejecutadas a 31 de diciembre de 2018 correspondientes a los contratos de prestación de servicios No. 382 de 2014 adiciones No. 4 y No. 5 para prestar el apoyo al desarrollo y gestión institucional de la ANI, así como del contrato de referencia VJ/VPRE 245 para prestar el "Apoyo a la Gestión del Estado, Asesorías y Consultorías. Contratos de Concesión". Las anteriores modificaciones presupuestales en inversión afectaron la disponibilidad de recursos que se apropiaron en la vigencia 2017 y que debieron ejecutarse en 2018	223.695.113	D
104	Se observa constitución indebida de las reservas presupuestales en 23 contratos entre ellos, de prestación de servicios, por valor de \$15.515.943.345, que según los argumentos y soportes presentadas por la Entidad en desarrollo de la auditoría no son resultado de hechos de fuerza mayor o imprevisibles que obliguen su constitución como reservas presupuestales	15.515.943.345	D
Unidad ejecutora: Instituto Nacional de Vías (Invias) Código: 24-02-00 Sector: 09 Transporte Opinión presupuestal: No razonable Concepto control interno: Ineficiente			
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
105	La anterior situación se generó por deficiencias de planificación, ejecución y situado oportuno de recursos, genera riesgo de reducción del presupuesto con las respectivas implicaciones y consecuencias que puede generar dicha reducción en el presupuesto de inversión y, por ende, en la gestión y los resultados esperados por Invias.	167.274.754.753	D
106	Respecto de la constitución de Reservas de la vigencia 2017, se registró un monto "valor actual" de \$316.163.351.272,61 para cancelar en la vigencia 2018, de las entidad informó que quedó un "saldo por utilizar" por \$63.552.338.043,89, Sin embargo, y a pesar de haberse solicitado por la auditoría de la CGR, de la relación enviada, en la mayoría de los casos no indican las razones por las cuales no se pagaron esos compromisos que dieron origen a las reservas presupuestales, para algunos casos se indicó contrato terminado".	63.552.338.043	D
107	Se omitió el trámite de solicitud de aprobación de vigencias futuras por parte de la entidad, tanto en la adición de \$9.000 millones correspondientes a la vigencia 2.017 para los dos proyectos, como en la adición de \$4.635 millones efectuada en noviembre 27 de 2018 en el proyecto Club Campestre- Armenia; es decir, finalizando las vigencias	22.635.200.980	D
108	"Para amparar el pago del Contrato De Obra 2179-2016, a 31/12/2017 el INVÍAS constituyó Reservas Presupuestales por \$3.366.706.944 y Cuentas por Pagar por \$8.451.848.982, equivalente a un rezago presupuestal de \$11.818.555.926; monto del cual, según la entidad realizador dos (2) pagos en el 2018 por \$3.665.721.538, lo que equivale decir, que \$10.473.928.187 de rezago de 2017 no fueron ejecutados en el 2018, por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.3.3 del Decreto 1068 de 2015 fenecieron.	10.473.928.187	D

Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena)	
Código: 24-01-06	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
109	Interrupción en la continuidad, oportunidad y seguridad a los usuarios en la prestación de servicio fluvial de la Ciudad de Barrancabermeja y área de influencia de la Magdalena Medio, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.	1.819.537.900	D
110	La información financiera de la entidad, no se reveló fielmente, en la cuenta 16 Propiedad Planta y Equipo y 17 bienes de Uso Público a cargo de la Entidad, como lo establece la normatividad, y el no cumplimiento del fin estatal para el que fue adquirido, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.	176.539.999	D

Unidad ejecutora: Ministerio de Transporte - Gestion general	
Código: 24-01-01	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
111	A 31 de diciembre de 2018 el Ministerio de Transporte constituyó reservas presupuestales por \$5.356.610.289, de los cuales \$ 290.453.474 corresponden de una parte a compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, quedando pendientes de pago y otro grupo que no se encuentran sustentados en motivos de fuerza mayor o caso fortuito.	290.453.474	D

Unidad ejecutora: Fondo Adaptación	
Código: 13-15-00	Sector: 13 Hacienda
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Ineficiente

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
112	Se evidenció baja ejecución del presupuesto para el Rubro Inversión, debido a que para la vigencia 2018 solo ejecutó \$355.000 millones, es decir el 51% de los \$700.000 millones aprobados, debido a las deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, originado en represamiento de los pagos	345.000.000.000	A
113	Se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018 por \$345.000.000.000, equivalentes al 49% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación según lo establecido en la norma presupuestal, es decir, se afecta la asignación de recursos para la siguiente vigencia para el proyecto "Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal", contraviniendo el artículo 78 del Decreto 111 de 1996. Así mismo, se estableció que éstas no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales, antes de ingresar los recursos a la fiducia, por lo que debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96	345.000.000.000	D

Unidad ejecutora: UGPP - Gestión general	
Código: 13-14-01	Sector: 13 Hacienda
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Ineficiente

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
114	Al efectuar la verificación de los soportes de justificación de estas reservas, se observa que los valores señalados en los documentos allegados presentan diferencias frente a los registros efectuados en el aplicativo SIF. Que los formatos internos de solicitud de Reservas Presupuestales se debieron ajustar (dar un alcance) una vez efectuado el cierre y no se realizó	6.519.483	A
115	Al efectuar la verificación de los soportes de justificación de estas reservas, se observa que los valores señalados en los documentos allegados presentan diferencias frente a los registros efectuados en el aplicativo SIF. Que los formatos internos de solicitud de Reservas Presupuestales se debieron ajustar (dar un alcance) una vez efectuado el cierre y no se realizó	3.021.486	A

Unidad ejecutora: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	
Código: 15-03-00	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
116	En el reporte de ejecución de ingresos en el SIF-NACIÓN, del año fiscal de 2018, se observa que los ingresos por dividendos correspondientes a la vigencia 2017, no se encuentra aforados en el rubro 3.2.5.2.2 Dividendos y utilidades Sobre Inversiones en Entidades Controladas, por \$2.884.744.131, lo que indica la falta de funcionalidad que debe ser desarrollada en el SIF Nación II para realizar la ejecución de los Ingresos que generan las Unidades Ejecutoras, y afectar los rubros conceptos del Ingreso.	2.884.744.131	A
117	Si bien es cierto el fideicomitente (CREMIL) transfirió a título de encargo fiduciario la suma de \$600.000.000, con presupuesto de la vigencia 1997, se observa que la entidad con la entrada del Sistema Integrado de Información Financiera (SIF) Nación, no incorpora estos recursos para su ejecución, no tiene los ingresos aforados por el concepto de rendimientos financieros de \$62.950.119, rubro concepto 3.2.3.0.8; como tampoco la ejecución del gasto de los mismos; lo que implica que no se está mostrando la totalidad de la ejecución y pagos de bonos pensionales, ni la gestión financiera de los mismos.	62.950.119	A
118	De otra parte, el recaudo en el SIFNACION por arrendamientos, aportes de afiliado, aprovechamientos se hace de forma global, no es individualizado, el tercero está identificado con NIT genérico, los ingresos por fotocopias no están identificados con el rubro concepto del ingreso cual es 3.1.2.8.2.7, por la cuantía de \$29.018.739	29.018.739	A
119	El 17 de diciembre de 2017 se realizó la conversión de título judicial a favor de la CREMIL, y con cheque del Banco Agrario hace consignación No. 27883501 en el Banco Occidente cuenta corriente Recaudadora No. 256-08338-7 de CREMIL, por \$3.448.772.37, tal como consta en extracto bancario.	46.513.078	A
120	Deficiencias de planeación y programación, debido a que no se aplicaron los controles suficientes desde el punto de vista administrativo-financiero y técnico para mitigar el riesgo de retardo en la implementación y puesta en funcionamiento de la primera fase del nuevo sistema misional, e iniciar la segunda fase objeto de los contratos cuando la primera aún no se ha culminado, no obstante haber pagado \$3.851.338.444, es decir el 92% del valor total de los contratos por \$4.229.089.209, lo que ocasiono el fenecimiento de la constitución de reservas presupuestales por \$377.750.765 y deficiencias en la gestión institucional y riesgo por el impacto en el cubrimiento esperado de dicho proyecto.	377.750.765	A

Unidad ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	
Código: 15-01-05	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Con salvedades	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
121	Cto.172/18 salida del país sin autorización y recibo a satisfacción de los bienes en Miami sin que estos aun hayan llegado al país.	4.039.144.560	D
122	El Valor del Registro presupuestal 40618 del 20-12-18 fue por \$1.347.652.086 valor insuficiente para respaldar el pago anticipado de \$2.001.399.606,05 establecido en el contrato; el 24 de diciembre le adicionaron al RP \$742.073.244	742.073.244	A
123	La fecha del RP es posterior a la firma de los contratos de ACOFA Nos.272/17, 020, 172, 123, 164, 191, 187 y 202 de 2018, en un caso después de 14 días de firmar el contrato, expidieron el RP y en los otros un día después.	4.689.541.713	A
124	En el rubro funcionamiento, otras primas no provisionadas de la unidad GAAMA, la entidad no tuvo en cuenta \$7.341.007 pero en el SIF si porque allí está por \$12.857.085,85	7.341.007	A
125	Pago de vigencias expiradas doblemente pero el 29 de abril, los implicados devolvieron los recursos consignando en la cuenta de la FAC.	480.000	A

Unidad ejecutora: Instituto Casas Fiscales del Ejército (ICFE)	
Código: 15-07-00	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
126	los gastos de personal, por \$88.000.000, no se desagregaron en la prima técnica salarial, en cuantía de \$79.200.000, pero si se registraron y ejecutaron presupuestalmente por la cifra de \$88.000.000	79.200.000	D
127	La entidad no ejecutó en su totalidad el presupuesto aprobado para la vigencia de 2018, presentando valores solicitados que no fueron utilizados ni comprometidos así: Gastos de Funcionamiento quedó un saldo de \$462.758.695 y en inversión un saldo de \$133.265.005 para un total de \$596.023.700	596.023.700	D
128	El ICFE informa que los mantenimientos efectuados al 31 de diciembre de 2018 tienen una ejecución real del 51.1% por valor de \$1.517.257.417. Situación que no corresponde a lo informado en el cuadro de ejecución presupuestal, por \$2.967.431.790, arrojando una diferencia de \$1.450.174.373.	1.450.174.373	D

Unidad ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Armada		Unidad ejecutora: Policía Nacional - Gestión general	
Código: 15-01-04	Sector: 14 Defensa y Policía	Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Eficiente	Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos		Relación hallazgos	
#	Hecho	\$	Con
129	Mayores valores cancelados al proveedor. Analizada la ejecución presupuestal del contrato 137-ARC-CBN6-2018, se evidencia que en algunas facturas que soportan los pagos se aplicaron tarifas mayores a las ofertadas.	2.544.000	A
130	El arrendatario en el contrato N°018-ARC-BN2-2016, incumplió la cláusula tercera, respecto de la consignación que debía hacer por los conceptos de servicios públicos más IVA del 19%, cuyo valor era de (\$272.050).	272.000	A
131	En el marco del contrato 002-ACOFA-ARC-/2018 se estableció que con la factura N° 34666 se pagan los servicios de comisión o cargos bancarios "Bank Charges" por un valor de US\$1.043,67 servicio que no está definido en el contrato. (BA)	3.316.720	A
Unidad ejecutora: Ministerio De Defensa Nacional - Ejército		Unidad ejecutora: Policía Nacional - Gestión general	
Código: 15-01-03	Sector: 14 Defensa y Policía	Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias	Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos		Relación hallazgos	
#	Hecho	\$	Con
132	CENAC INGENIEROS. activo construcciones en curso, rubro presupuestal afectado A-2-0-4-5-1, Mantenimiento de Bienes Inmuebles, por \$5.876.098.247,09, siendo un contrato de obra y Mantenimiento de Bienes Inmuebles y el rubro presupuestal A-2-0-4-4-1-13 por concepto de OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS, siendo la interventoría de la obra.	6.278.786.308	A
133	CENAC FLORENCIA Se presenta aplicación de montos presupuestales diferentes a los asignados para las diferentes unidades militares, como se evidencia en los contratos Nos.064 y 068 de 2018.	31.435	A
134	CENAC AVIACION: A marzo de 2019 no se había prestado los servicios estipulados a través de dicho contrato quedando constituido como reserva presupuestal, sin cumplir con la condición de ser casos excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito.	200.000.000	A
135	Mediante Acta No. 06 del 28 de diciembre de 2018 la Metropolitana de Tunja, METUN, constituyó reserva presupuestal del 2018 por \$6.390.603, correspondiente a la orden de compra No.34163, justificada por demora en la entrega por parte del contratista por lo tanto presenta vencido el término de entrega (anualidad) sin que se cumpliera con el objeto y sin evidenciar contrato modificatorio en plazo; igualmente, en la orden No. 23544 se observa se constituyó como reserva cuando corresponde a valor no ejecutado debido a que el presupuesto asignado es mayor al valor contratado y por tanto se debió realizar ajuste del CDP y RP oportunamente y no pasar como una reserva.	6.390.603	A
136	La Cuenta por Pagar No.135718 del 28/12/2018 por \$15.000.000, originada del contrato No. 93-7-10043-18 para Mantenimiento de equipo navegación y transporte Mantenimiento preventivo y/o correctivo a todo costo para los automotores (motocicletas, lanchas y vehículos) de propiedad de la Policía Nacional- Huila, por los cuales legalmente son responsables para la vigencia 2018 y vigencia futura 2019; se facturan elementos por \$6.836.455 que no están incluidos dentro del listado de repuestos, y lista de precios unitarios para el mantenimiento con mano de obra incluida para los ítem 1 y 2, los cuales se identifican como imprevistos.	6.836.455	A
137	Se evidenció que las labores de supervisión de los contratos (muestra seleccionada) se encuentran concentradas en un funcionario, generalmente, bajo la responsabilidad de los jefes de oficina o grupos de trabajo	0	A
138	Las constancias de recibido a satisfacción no tienen discriminados o registrados los servicios y/o bienes recibidos a satisfacción con actividades que indiquen el nivel de ejecución física, técnica, administrativa o financiera, o con las condiciones o características con que se reciben (bienes o servicios) para el correspondiente pago total o parcial de lo recibido, conllevando a que se realicen pagos sin el lleno de los requisitos o especificaciones técnicas pactadas.	0	A
139	La Entidad no tiene establecido procedimientos que le permitan llevar mayor control sobre la constitución de las reservas presupuestales que coadyuvan a la toma de decisiones correspondientes; Toda vez que, al cierre de la vigencia de 2018, la reserva presupuestal fue constituida automáticamente por el SIIF, con los saldos presupuestales de los contratos sin obligar, sin que la dependencia competente de este proceso, evalué la conformación de la reserva real. Es de anotar, que la mayoría de las cuentas de la reserva, objeto de estudio, tienen prórroga en el plazo para ser ejecutadas en la vigencia 2019.	1.394.477.200	A
140	Revisados los soportes para el pago parcial de los contratos que se relacionan a continuación, se pudo evidenciar que estos fueron cancelados sin el lleno de los requisitos, toda vez que la dependencia responsable de generar los pagos de obligaciones los realizó solamente con el certificado de recibo a satisfacción, factura, y pago de aportes parafiscales y FIC, descatando lo enunciado en la Cláusula Cuarta de estos contratos	0	A
141	De la revisión de las cuentas seleccionadas del rezago presupuestal (Disan Policía) vigencia 2018, se evidenció que los formatos denominados " Planilla de asignación de turnos", no se encuentran diligenciadas las casillas que permitan evidenciar si los documentos soportes allegados para el pago de una cuenta se encuentran completos o no.	0	A
142	De la muestra seleccionada de los contratos del rezago presupuestal, se evidenció que existen contratos como los que se relacionan a continuación, los cuales tienen establecidos como plazo de ejecución un lapso entre 28, 140 y 95 días, sin embargo, los contratistas solicitan a la PONAL-DIRAF prórrogas de dichos contratos, justificando que requieren ampliar los tiempos para llevar a cabo el objeto contractual, sobrepasando en 100% el número de días determinados inicialmente como plazo de ejecución (sin que se exponga un caso de fuerza mayor o caso fortuito) solo indican que estiman un mayor tiempo para la ejecución del contrato.	0	A
Unidad ejecutora: Mincomercio Industria Turismo - Gestión general		Unidad ejecutora: Policía Nacional - Gestión general	
Código: 35-01-01	Sector: 14 Comercio, Industria y Turismo	Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Con salvedades	Concepto control interno: Eficiente	Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos		Relación hallazgos	
#	Hecho	\$	Con
143	En la implantación del Programa "Apoyo Integral para los Usuarios de Comercio Exterior", se habían autorizado \$2012,55 millones, de vigencias futuras para 2018; no obstante, se dejó de ejecutar \$1496,1 millones, equivalentes al 74,34% en lo relacionado a fondos especiales y recursos corrientes al término de la vigencia	1.496.100.000	A
Unidad ejecutora: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)		Unidad ejecutora: Policía Nacional - Gestión general	
Código: 35-05-00	Sector: 18 Empleo Público	Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias	Opinión presupuestal: Razonable	Concepto control interno: Con deficiencias
Relación hallazgos		Relación hallazgos	
#	Hecho	\$	Con
144	La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar	1.200.000.000	D
145	La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar	17.100.000.000	D
146	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	268.552.104	D
147	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	94.458.754	D
148	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	84.045.454	D
149	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	62.583.355	D
150	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	44.969.450	D
151	Por error involuntario no se obligó el valor correspondiente a la factura CO-200840. Falta de control en el procedimiento	27.756.409	D
152	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden	24.627.210	D
153	El plazo de ejecución era de cuatro meses a partir de enero de 2018. En comunicación telefónica el contratista informa que el contrato no se ejecutó, se realizó circularización vía correo y de la respuesta otorgada por el contratista se concluye que el contrato no se ejecutó, no ha sido objeto de pagos y el contratista no ha tenido comunicación alguna con el supervisor. A la fecha no existen soportes ni en SECOP ni en la carpeta contractual que den cuenta de la ejecución y evidencien el cumplimiento del objeto contractual por lo que no se justifica la reserva.	20.000.000	D
154	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018	10.813.976	D
155	En el rubro de sueldos se constituyeron \$797.933, correspondientes a un reintegro aplicado, licencia por enfermedad de la doctora Claudia Marcela Franco Dominguez	797.933	D
156	Se reservó el RP 236518 por valor de \$1.914.607 a favor del Grupo EDS Autogas SAS, suministro de combustible para el parque automotor de la ESAP, de acuerdo a solicitud presentada a la subdirectora por el supervisor de este contrato el 14 de febrero en forma extemporánea	1.914.607	D

Unidad ejecutora: Agencia de Renovación del Territorio (ART)			
Código:	14-02-00	Sector:	20 Presidencia de la República
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
157	La ART para la vigencia 2018, constituyó reservas presupuestales por la suma de \$4.026.753.370, de las cuales \$531.803.535, no se encuentran debidamente justificadas, por no estar evidenciada la fuerza mayor o caso fortuito, y que corresponden a falta de documentos para la legalización del gasto en contratos de prestación de servicios y viáticos.	531.803.535	D

Unidad ejecutora: Servicio de la Deuda Pública Nacional			
Código:	14-01-00	Sector:	21 Servicio de la Deuda Pública Nacional
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
158	Al cierre de la vigencia 2018 el MHCP – Unidad Servicio de la Deuda, constituyó Reservas Presupuestales por \$5.104.208.834 que se sustentan en los contratos suscritos con las Agencias Calificadoras de Riesgos, Abogados Externos, la Operación de Manejo de Deuda y Deceval, que no cumplen los requisitos para ser consideradas reservas presupuestales. Por consiguiente, no se refrendan ocho (8) reservas por \$5.104.208.834, por cuanto los compromisos fueron ejecutados cumpliendo con los objetos contratados durante la vigencia 2018.	5.104.208.834	A

Unidad ejecutora: Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura			
Código:	27-01-02	Sector:	25 Rama Judicial
Opinión presupuestal:	No razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
159	En el caso del Palacio de Justicia no se cuenta con el servicio de Calidad Extra y el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de la Transferencia Automática contratados, situación que conllevó a que no se alcanzara la finalidad para la cual se suscribió el contrato, puesto que el numeral 4 de la Minuta del Contrato (Forma de Pago) incluye una destinación específica del recurso pagado al Contratista así: "El 46% del valor del contrato (\$650.000.000) como primer pago, a la entrega del estudio de ingeniería para el adelanto de las obras del Palacio...."	650.000.000	F
160	La DESAJ Popayán, realizó pagos dobles a funcionarios y personas jurídicas por conceptos salariales y deducciones de nómina desde julio de 2014 y hasta diciembre 31 de 2018 por \$67.244.317	18.720.412	F

162	En el Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018, los reintegros por diferentes conceptos entre ellos los de incapacidades y mayores pagos en nómina, presentan un menor valor de \$64.575.632	64.575.632	A
163	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018 reconoció y pago un mayor valor de \$29.535.481 en las 112 incapacidades concedidas por enfermedad no profesional, al aplicar al salario base devengado por los funcionarios una doceava (1/12) de las primas vacacional, de servicios, de productividad y de navidad	29.535.481	F
164	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra CON26-036 del 11 de septiembre de 2017 por \$906.879.865, con el objeto de "Realizar las labores de mantenimiento necesarias para llevar a cabo la remodelación y mejoramiento de algunas áreas de baterías sanitarias y de sus redes hidrosanitarias en el Palacio de Justicia de Ibagué – Toli-ma", contrato liquidado, donde se reconoció y pagó \$8.000.489, por un mayor valor en M2 del ítem NP-02 del contrato adicional, superior al pactado en el contrato inicial en el ítem 9.1 de la misma actividad, además de cantidades de obra no ejecutadas, de conformidad con las actas de visita adelantadas el 14 y 15 de marzo de 2019 y 11 de abril de 2019, efectuada por la Contrataría General de la República al lugar de ejecución física de la obra.	8.000.489	F
165	El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra OSER26-019 del 18 de diciembre de 2017 por \$66.938.664, con el objeto de realizar "...el mantenimiento correctivo de la infraestructura física del Palacio de Justicia de El Espinal", contrato liquidado, donde se reconoció y pagó un mayor valor de \$4.441.740, por cantidades de obra no ejecutadas y por pintura que presenta desprendimientos en varios puntos; conformidad con el acta de visita del 20 de marzo de 2019 efectuada por la Contrataría General de la República al lugar de ejecución física de la obra	4.441.740	F
166	Cuenta por cobrar por canon de arrendamiento en especie contrato administrativo 14-065 .Durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$6.786.913, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.072.878, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad.	1.072.878	A
167	Cuenta por cobrar por Canon De Arrendamiento En Especie Contrato Administrativo 14-064 (A)Se evidenció que durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$4.800.000, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.380.096, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad.	1.380.096	A
168	Certificación del recibido a satisfacción en el periodo comprendido entre el 05 y el 30 de diciembre de 2018, y ordenando un pago por \$349.199.637. Además, certifica que el contratista ha dado cabal cumplimiento de manera responsable, eficiente, y eficaz, con las obligaciones contractuales establecidas en la cláusula sexta del contrato.	349.199.637	A

161	La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga, en la vigencia 2018, constituyó Reservas Presupuestales por \$270.404.407, incumpliendo lo establecido en los artículos 8° y 10° de la Ley 819 de 2003, que estipula que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución se realice en la respectiva vigencia fiscal.	270.404.407	A
-----	--	-------------	---

169	Según acta de reunión de las partes del 02 de mayo de 2017, por \$16.646.501; el recibido a satisfacción se dio por parte de la supervisión el 31 de mayo de 2017, y el otro sí se firmó el 23 de junio de 2017, ósea 23 días después de haber recibido, es decir sin haberse dado la formalización del otro sí	2.068.514	A
170	Mediante Resolución No. 272 de septiembre 25 de 2018, concedió a funcionario con cargo 361003 auxiliar administrativo DEAJ dependencia 1504 DSAJ de Ibagué, licencia no remunerada por 90 días desde el 01 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2018, que se liquidó y pagó indebidamente \$2.604.729 al reconocer \$2.221.743 por concepto de salario del mes de octubre de 2018 y además por cancelar un mayor valor de \$382.986 en el mes de noviembre al pagarle \$1.531.945 de la prima de navidad cuando solo tenía derecho al equivalente a 9 meses por \$1.148.959; sin que a la fecha febrero 25 de 2019 se haya exigido al funcionario la devolución de estos recursos.	2.604.729	A

Unidad ejecutora: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)			
Código:	08-12-00	Sector:	27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
171	Diferencias entre la información reportada en el SIIF y la información de las subunidades al grupo de Presupuesto - Tesorería, la cual fue suministrada al equipo auditor. La diferencia se presenta porque en SIIF el aforo vigente de los ingresos de la vigencia de 2018 fue de \$99.895.488.480 y el recaudo efectivo acumulado para el mismo periodo fue de \$91.325.190.767, mientras que en las cifras provenientes de la Tesorería se indica que, para el mismo periodo, el valor actual de ingresos consolidado por establecimientos carcelarios y penitenciarios y del nivel central fue de \$95.073.140.240, presentándose una diferencia de \$3.747.949.473.	3.747.949.473	A
172	Pérdida de apropiación \$32.762.913.033 equivalente al 3,06% de los recursos asignados al Instituto	32.762.913.033	A

Unidad ejecutora: Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general			
Código:	01-12-01	Sector:	27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal:	Con salvedades	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
173	Falta de ejecución de recursos programados proyecto de presupuesto lo que genera la pérdida del recurso	641.297.982	A

Unidad ejecutora: Superintendencia de Notariado y Registro			
Código:	04-12-00	Sector:	27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal:	No razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
174	Creación de un Rubro presupuestal que no se ajusta al decreto 2236 del 2017	11.469.637.875	D
175	Recurso no ejecutado liberado por deficiencias de planeación relacionadas con la obtención de la licencia de construcción	1.015.040.921	A
176	Imputación de gastos de Funcionamiento a Inversión	97.478.180	D
177	Se presentaron deficiencias en la planificación y programación del presupuesto, y pérdida de apropiación	1.921.543.000	A
178	Se presentaron deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, feneció la reserva.	478.809.567	D
179	Se presentaron deficiencias en programación y ejecución del presupuesto y se liberaron las partidas	1.080.509.073	A
180	Fenecimiento de Reservas por saldos sin liberar y posible constitución de vigencia expirada	851.744.709	A
181	Vigencias futuras apropiadas que presentaron cero (0) ejecución constituyéndolas como reservas presupuestales, adicionalmente el anticipo a la fecha se encuentra en un patrimonio autónomo sin presentar ejecución.	7.972.622.832	D
182	Reservas presupuestales, que no obedecen a excepcionales, deficiencias en soportes contractuales y de valores constituidos, adicionalmente, afectando un rubro presupuestal que no es consistente con lo estipulado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto.	1.131.445.750	A

Unidad ejecutora: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)			
Código:	12-11-00	Sector:	27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal:	No razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
183	Existen contratos celebrados en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC por valor de \$89.334.736.806,31, lo cual equivale al 35,74% de la Reserva Constituida, donde el valor de la obligación (Contrato) es igual al valor de la Reserva, denotando que existe una reserva inducida en el último bimestre de 2018, tal es el caso que durante los meses de noviembre y diciembre se celebraron contratos por \$53.983.846.568,75, sin ninguna ejecución, lo cual permite inferir que la Entidad tenía conocimiento previo de la imposibilidad de poder cumplir con el objeto contractual en los dos (2) últimos meses del año 2018, por su alta complejidad y requerimientos previos, para lo cual se deberían haber catalogado, clasificado y gestionado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con recursos de vigencias futuras.	89.334.736.806	D

Unidad ejecutora: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)			
Código:	36-02-00	Sector:	29 Trabajo
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Eficiente
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
187	Se constituyó reserva presupuestal por \$1.700.004 de compromiso contraído con orden de compra N°28263 del 08-05-2018 con vencimiento el 25-05-2018, la cual no cumplió con el requisito para ello, debido a que el contratista a 31 de diciembre presenta incumplimiento en la entrega de dos (2) soportes pedestal importado, sin que se evidencie prórroga de la orden de compra por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.	1.700.004	A
188	Del análisis técnico se desprende claramente que la no ejecución de los recursos del contrato 1014 de 2014 por \$15.803.649.944 en la vigencia 2018, no corresponden a eventos de fuerza mayor y caso fortuito, por el contrario, se señala que corresponden a la falta de análisis previo en las necesidades evidenciando debilidades en la planeación, control y seguimiento de la ejecución del contrato; consecuentemente se valida la observación como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.	15.803.649.944	D
189	La no entrega de facturas oportunamente o inconsistencias en la información o falta de aval del supervisor para pago de arrendamientos, justificaciones que no ameritan la constitución de Reservas.	223.005.593	A
190	No se evidencia la prestación del servicio en el mes de diciembre de 2018 y en el expediente no hay soportes de la prestación en la vigencia 2019, además no existe acto administrativo que prorrogue la prestación del Servicio	1.471.468	D
191	El Ordenador del Gasto no efectuó las gestiones contractuales con la debida anticipación, para que su ejecución se desarrolle dentro de la vigencia fiscal, máxime si contaba con CDP desde el 11-06-2018.	8.894.714	D
192	Creación de reservas sobre compromisos inexistentes dado que dichos recursos corresponden a reintegros por gastos que no serían ejecutados	1.626.435	A
193	El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$22.911.960.	86.530	D
194	El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$22.911.960.	22.825.430	D

Unidad ejecutora: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general			
Código:	41-01-01	Sector:	30 Inclusión Social y Reconciliación
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Con deficiencias
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
195	Resolución No. 01579 de 26 de junio de 2018, expedida por Prosperidad Social, "por la cual se ordena el gasto de pasivos exigibles -vigencias expiradas con cargo al presupuesto de funcionamiento del Departamento Administrativo para la prosperidad Social - Prosperidad Social, para la vigencia fiscal 2018", la entidad ordena el gasto y reconoce el pago por \$128.721.800, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Cecilia de la Fuente de Lleras - ICBF, con NIT 899.939.239-2, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 22618 y al rubro presupuestal A-1-0-5-6.	54.348.400	F
196	Diferencia por sobrestimación de la reserva constituida por \$27.783.020 para la obligación del contrato 431 de 2018, determinada entre el valor definitivo a pagar por \$127.250.653 y el valor constituido como reserva presupuestal de \$155.033.673.	27.783.020	D

Unidad ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			
Código:	37-07-00	Sector:	30 Inclusión Social y Reconciliación
Opinión presupuestal:	Razonable	Concepto control interno:	Eficiente
Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
197	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	620.000	D
198	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	6.074.677	D
199	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	12.314.007	D
200	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	558.777.923	D
201	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	867.202.886	D
202	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	1.259.788	D
203	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	22.204.520	D
204	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	2.660.789	D

205	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	252.641	D
206	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	30.568.623	D
207	No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.	14.111.647	D
208	No fue oportuno el trámite para la liberación de saldos. Regional Meta.	232.374.971	D
209	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales.	4.265.868.575	D
210	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Nariño.	510.092.633	A
211	Se estableció que la vigencia expirada por \$32.499.699 no fue aprobada	32.499.699	D
212	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	224.652.170	D
213	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	1.146.467.237	D
214	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	416.630.885	D
215	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	925.674.491	D
216	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	8.348.000	D
217	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	19.310.437	D
218	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	127.507.327	D
219	Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander	2.615.600.010	D

Unidad ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	
Código: 32-41-00	Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
220	Evaluated los gastos de funcionamiento de Fonvivienda, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron intereses por mora de la Cuota de Auditoría a la Contraloría General de la República, por \$42,233,852, que corresponden a intereses por no pago oportuno de recursos de la vigencia 2017.	42.233.852	D

221	La entidad comprometió durante la vigencia 2018, el 99% de los recursos, sin embargo, solo pagó el 22%. De otra parte, la ejecución y pago del Rezagó (Valor Líquido Cero), fue del 49.4%, lo cual denota deficiencias en la ejecución presupuestal.	465.085.826.880	D
222	Durante la vigencia 2018, la entidad dejó de ejecutar en el Programa de Vivienda Gratuita II, \$450,000 millones, que corresponden al 72%, del total de los recursos asignados a este programa, para la vigencia.	400.000.000.000	A
223	Debilidades de seguimiento en el módulo "Ejecución presupuestal Gasto del SIIF", al no permitir realizar seguimiento a los pagos realizados.	465.085.826.880	A

Unidad ejecutora: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	
Código: 40-01-01	Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

Relación hallazgos			
#	Hecho	\$	Con
224	Durante la vigencia 2018 el MVCT dejó de ejecutar \$34.683.440.481 correspondientes a vigencias futuras autorizadas para dicha anualidad.	34.683.440.481	A
225	A 31 de diciembre de 2018 se estableció que el saldo de la apropiación vigente del reporte del SIIF no correspondía a la realidad, debido a falta de conciliación oportuna.	103.614.976	A
226	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	28.201.921.708	A
227	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la presentación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	71.728.595.672	A
228	Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión "Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional" por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.	246.544.320.652	A
229	Debido a la falta de disponibilidad de PAC, el Ministerio constituyó reservas presupuestales, que superaron el 15% del presupuesto de inversión.	339.780.548.569	A

Imposibilidades

Unidad ejecutora: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	
Código: 32-10-00	Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
Opinión presupuestal: No razonable	Concepto control interno: Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
1	Corpourabá no ha dado una correcta aplicación a las normas vigentes, ya que con fundamento en un formato establece el tope mínimo en pesos para la facturación de las tasas por utilización de aguas, sin el debido acto administrativo respectivo que protocolice la decisión y sin un estudio de conveniencia o justificación jurídica para la no facturación.	2.045.790.003	D

Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Tierras (ANT)	
Código: 17-17-00	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: Abstención de opinión	Concepto control interno: Con deficiencias

#	Hecho	\$	Con
2	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	3.000.000.000	D
3	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	4.800.000.000	D

4	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	659.844.619	D
5	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	1.120.303.200	D
6	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	2.100.000.000	D
7	Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del "cooperante", pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.	16.850.000.000	D

Unidad ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)			
Código: 24-13-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: No razonable		Concepto control interno: Con deficiencias	
#	Hecho	\$	Con
8	A 31 de diciembre de 2018, la ANI ha trasladado recursos al Patrimonio Autónomo del Proyecto Ruta del Sol III, por concepto de vigencias Futuras, en cuantía de \$1.959.722.644.570, de lo cual al Concesionario solo se le han efectuado pagos equivalentes al 16%, es decir, \$311.303.200.000, evidenciando con ello, que la ejecución financiera del proyecto ha sido baja durante los últimos 7 años, por lo que, a 31 de diciembre de 2018, existe un saldo en el Patrimonio Autónomo por \$1.901.969.954.841	311.303.200.000	A
Unidad ejecutora: Instituto Nacional de Vías (Invias)			
Código: 24-02-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: No razonable		Concepto control interno: Ineficiente	
#	Hecho	\$	Con
9	Al analizar y consolidar la información reportada por el INVIAS y los soportes de justificación de las apropiaciones requeridas para asumir obligaciones con cargo a otras vigencias, se encontró que, a los requerimientos de la auditoría, la entidad reporta datos no concordantes para algunos ítems, ni respecto del número de contratos, ni para la apropiación por vigencias	542.419.316.066	D

Unidad ejecutora: Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales			
Código: 13-01-01		Sector: 13 Hacienda	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general			
Código: 15-01-01		Sector: 14 Defensa y Policía	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Auditoría General de la República - Gestión general			
Código: 34-01-01		Sector: 17 Organismos de control	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general			
Código: 28-01-01		Sector: 22 Registraduría Nacional del Estado Civil	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Ministerio del Trabajo - Gestión general			
Código: 36-01-01		Sector: 29 Trabajo	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Ineficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas			
Código: 41-04-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Ineficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

Auditorías que no reportaron hallazgos presupuestales

Unidad ejecutora: Ministerio Educación Nacional - Gestión General			
Código: 22-01-01		Sector: 02 Educación	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corguajira)			
Código: 32-18-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)			
Código: 32-15-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: No razonable		Concepto control interno: Con deficiencias	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Ministerio de Minas y Energía - Gestión general			
Código: 21-01-01		Sector: 07 Minas y Energía	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Con deficiencias	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		
Unidad ejecutora: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general			
Código: 13-01-01		Sector: 13 Hacienda	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto control interno: Eficiente	
#	Hecho	\$	Con
	No reportó hallazgos		

ANEXO II

**Ejecución del gasto 2018
Hechos económicos certificados por 108 unidades ejecutoras del PGN
Cifras en millones de pesos**

Unidad ejecutora	Rezago constituido en SIF Nación II		Realidad de los hechos económicos certificados			Cuentas por pagar contabilidad
	Reserva presupuestal	Cuentas por pagar	Cuentas por pagar sin PA (Reserva inducida)	Cuentas por pagar con PAC	Reserva presupuestal real (Según EOP)	
Cámara de Representantes	21.183,74	-	21.183,74	-	40,81	21.183,74
Presidencia de la República - Gestión general	811.752,61	40,70	11.277,82	40,70	800.474,79	11.277,82
Departamento de Planeación - Gestión general	111.791,23	5.037,06	111.338,09	5.037,06	453,14	116.375,15
U.A.E. - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	1.269,01	0,37	1.268,88	0,37	0,12	1.269,25
Fondo Rotatorio del DIANE	322,53	147,75	322,53	147,75	-	470,28
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	11.078,30	803,70	4.477,35	803,70	6.600,95	5.281,05
Minerías Externas - Gestión general /1	7.429,35	159,91	7.429,35	159,91	-	7.166,75
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	3.753,66	-	3.458,90	-	294,76	3.458,90
Superintendencia de Notariado y Registro	14.169,58	3.213,74	132,85	3.213,74	14.036,73	3.346,60
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	19.194,60	2.266,26	15.927,87	2.266,26	3.266,72	18.194,13
U.A.E. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	10.013,40	27,31	9.893,40	27,31	120,00	9.920,71
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	249.942,23	6,75	49.877,54	6,75	200.064,70	49.884,29
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	518.687,71	89,23	434.692,08	89,23	83.975,63	434.781,32
U.A.E. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)	23,32	-	23,26	-	0,06	23,26
Colpagoes /2	1.716,34	1,17	1.689,22	1,17	1.690,39	1.690,39
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	63.302,53	4.505,85	46.099,79	4.505,85	17.202,74	56.605,63
Unidad de Información y Análisis Financiero	19,86	7,49	19,86	7,49	-	27,35
UGPPP - Gestión General	8.232,49	893,63	7.749,85	893,63	482,64	8.643,49
Fondo Adaptación	345.224,21	218,20	224,21	218,20	345.000,00	442,40
Servicio de la Deuda Pública Nacional /3	10.676.250,30	15.001,83	-	15.001,83	-	15.001,83
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	37.675,90	747,22	37.487,18	747,22	188,71	38.234,40
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	13.301,56	285,64	13.005,66	285,64	295,90	13.291,30
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	406.956,94	418,43	285.130,18	418,43	121.826,76	285.548,61
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	83.174,37	-	64.617,11	-	18.557,26	64.617,11
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	223.650,49	2.033,51	218.014,16	2.033,51	5.636,33	220.047,86
Instituto Casas Rurales del Ejército	38.193,17	16.442,83	16.664,75	16.442,83	21.528,42	33.107,87
Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima (Dimar)	5.975,27	2.893,17	-	2.893,17	5.975,27	2.893,17
Ministerio de Defensa Nacional / Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI)	510,47	-	510,47	-	-	510,47
Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas	19.434,25	3.995,33	906,45	3.995,33	18.527,81	4.901,78
Instituto Casas Rurales del Ejército	2.500,45	-	2.500,45	-	-	2.500,45
Caja de Salidas de Retiro de la Policía Nacional /4	33.813,78	14.531,81	25.592,82	14.531,81	-	48.145,80
Fon Policía - Gestión general	16.806,64	12.132,06	-	12.132,06	16.804,64	12.132,06
Agencia Logística de las Fuerzas Armadas	32.794,75	81.474,11	-	81.474,10	32.794,75	81.474,10
Policía Nacional - Gestión General	341.705,55	9.163,08	254.348,51	9.163,08	87.357,04	263.511,59
Policía Nacional - Salud	21.827,24	33.857,93	15.759,64	33.857,93	6.067,60	49.617,57

SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2018

Fuente: Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo número 268 de la Constitución Política de Colombia y de los artículos número 39, 41, 43 y 44 de la Ley 42 de 1993, presentó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el 31 de julio de 2019 el informe sobre la Situación de la Deuda Pública de Colombia vigencia fiscal 2018.

Debido a la importancia del citado informe para el cumplimiento de las funciones propias de la Comisión Legal de Cuentas y de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se retoman los aspectos más relevantes consignados en el mismo así:

“Presentación

La Contraloría General de la República (CGR) presenta al honorable Congreso de la República de Colombia el informe sobre la Situación de la Deuda Pública correspondiente a la vigencia 2018, dando cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 268 de la Constitución Política sobre el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales, así como lo establecido en las leyes 5 de 1992 y 42 de 1993.

La consolidación de las cuentas fiscales es uno de los principales compromisos asumidos por el Gobierno nacional en el marco de lo ordenado por la Ley 1473 de 2011, que estableció la llamada Regla Fiscal. Esta medida tenía por objetivo “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país” (Art. 1º), para lo cual define unas metas de reducción de déficit, y acorde con ellas se fija un sendero de reducción de la deuda pública (específicamente la del Gobierno nacional). Por tanto, la evolución de la deuda es uno de los elementos centrales para determinar qué tan exitoso ha sido ese proceso de ajuste.

El presente informe analiza los principales hechos y resultados relacionados con el endeudamiento público durante el periodo 2014-2018, en el cual se recogen los desafíos que debió afrontar la política fiscal tras la crisis producida por la caída en las cotizaciones internacionales del petróleo.

La pronunciada caída en los precios internacionales del petróleo en el segundo semestre de 2014 significó un fuerte choque para economía del país, que se evidenció en un menor crecimiento real de la actividad económica entre 2015 y 2016, una fuerte devaluación del peso colombiano y en el empeoramiento del desbalance externo y fiscal. El incremento en la deuda pública durante esos años reflejó tanto el mayor déficit fiscal como la devaluación de la moneda local (que afecta el saldo de la deuda externa). Después de alcanzar un mínimo de 41,0% en 2012, el saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB, se mantuvo durante el periodo 2015-2017 en un promedio de 56,3%.

El saldo de la deuda pública, medida como porcentaje del PIB, mostró un importante incremento en 2018 al alcanzar el 59,0%. Este aumento se presentó pese a los esfuerzos de ajuste fiscal, que llevaron el déficit del Gobierno nacional del 3,66% al 3,10% del PIB (cumpliendo con la meta establecida en la Regla Fiscal), aunque no se reflejó en el resultado fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF), que entre 2017 y 2018 vio aumentar su desbalance del 2,67% al 2,85% del PIB. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En 2018 la variación de la deuda pública alcanzó un incremento de \$60,66 billones, determinada principalmente por el comportamiento de la deuda del Gobierno nacional al registrar un aumento de \$59,35 billones. Las entidades públicas del nivel territorial aumentaron su endeudamiento en \$4,58 billones, mientras que las entidades descentralizadas disminuyeron la suya en \$3,27 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Entre los factores que en 2018 afectaron la evolución de la deuda del GNC se encuentran: un contexto internacional menos favorable, la evolución de las diferentes variables económicas internas, sus necesidades de financiamiento, la política de endeudamiento de corto plazo y las operaciones de manejo de deuda realizadas durante el año. Un factor que resultó importante sobre el incremento del saldo de la deuda en 2018 fue la devaluación del peso colombiano que llegó al 8,9%. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

Las operaciones de crédito del Gobierno nacional (y de hecho de todo el sector público colombiano) se vieron favorecidas hasta 2017 por un entorno internacional favorable, impulsado por una política monetaria expansionista implantada tras la crisis de 2008-2009 por los principales bancos centrales de las economías avanzadas. A esto se sumaron las perspectivas favorables en la actividad económica mundial.

La situación en 2018 cambió pues los bancos centrales abandonaron paulatinamente su política expansionista incrementando las tasas de interés de intervención y terminando sus programas de compras masivas de activos. Entre los efectos de la decisión de normalizar la política monetaria en 2018 se encuentra el alza las tasas de interés tanto de corto como de largo plazo. Con ello se encarecieron los nuevos créditos contratados y aquellos que se pactaron a tasa variable.

Al alza de los intereses debe adicionarse que las perspectivas de crecimiento real se redujeron en gran medida por el efecto negativo de las confrontaciones observadas en el plano comercial internacional. Igualmente, se destacó la mayor volatilidad registrada en los mercados financieros, evidenciada en las fluctuaciones de los principales índices bursátiles y algunos episodios presentados en economías emergentes como Argentina y Turquía.

De tal forma, en la medida que los inversionistas internacionales perciban mayor riesgo en los títulos

de deuda de las economías emergentes, considerarán que en esas condiciones no podrían invertir en ellos sus portafolios. Aunque la demanda de los bonos internos y externos emitidos por Colombia fue alta en 2018, la situación podría variar a futuro dependiendo del comportamiento de los mercados internacionales.

En el frente económico interno, 2018 se caracterizó por una tasa de inflación que convergió al punto medio del intervalo definido por el Emisor, un incremento del desequilibrio externo, un dinamismo de la actividad económica menor al esperado y un aumento de la tasa de cambio. Mientras el primer factor favoreció los resultados fiscales en la medida que ayudó a reducir las tasas de interés, los otros factores se convirtieron en fuentes de preocupación. El mayor desequilibrio en las cuentas externas aumenta la vulnerabilidad de nuestra economía ante choques adversos.

El rebote de la actividad económica en 2018 resultó menor al estimado y se ubicó en 2,57%, con lo que el cumplimiento de las metas de recaudo tributario se logró debido a las medidas extraordinarias tomadas con el fin de extraer mayores recaudos del sector de hidrocarburos. Bajos niveles de crecimiento de la economía crean preguntas sobre la sostenibilidad de deuda pública. Finalmente, la devaluación observada incrementó el servicio de la deuda externa y el saldo de la misma medida en pesos.

Las emisiones de títulos y contrataciones de nuevos préstamos del Gobierno nacional estuvieron encaminadas a cubrir principalmente sus necesidades de financiamiento. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 se programó con un déficit estimado de \$30,16 billones y pagos por amortizaciones de \$18,18 billones, que junto a otros usos implicaba que el Gobierno necesitaba obtener recursos por \$65,98 billones, para lo cual planificó cubrirlos con \$50,99 billones provenientes de desembolsos y \$14,99 billones de otras fuentes. Tanto las amortizaciones como los desembolsos estimados se referían a endeudamiento de largo plazo. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el déficit fiscal observado cumplió la meta de 3,1% del PIB.

Por su parte, en 2018 el Ministerio de Hacienda decidió incrementar la emisión semanal de deuda interna de corto plazo en \$50.000 millones, generando un endeudamiento neto positivo para el Gobierno nacional. Dada la alta demanda por estos títulos, el Gobierno nacional garantizó una fuente constante de recursos a costa de una presión adicional trimestral sobre su caja. Debe anotarse que el Gobierno emite pagarés de corto plazo para financiarse con los recursos de sus fondos administrados. Los pagarés emitidos en 2018 llegaron a \$16,15 billones, siendo superiores en \$2,55 billones respecto a diciembre de 2017.

Un capítulo importante en los resultados de la deuda son las operaciones de manejo ejecutadas por el Ministerio de Hacienda. Esta entidad viene utilizando de manera reiterada estas operaciones con los títulos de deuda internos y externos cuando

enfrenta problemas de caja, los cuales sirven como un mecanismo para recomponer sus pagos hasta el punto de volverlas una política que, mediante un procedimiento rutinario, aplaza montos considerables de los vencimientos dentro de cada vigencia. Aunque por definición una operación de manejo no puede aumentar el saldo de la deuda del gobierno, sí altera el perfil de amortizaciones y la senda de pago de intereses.

En la vigencia de 2018 se realizaron operaciones de canje de TES B por \$12,31 billones de títulos con vencimiento en 2018 (\$6,54 billones) y 2019 (\$5,77 billones). Con bonos externos se realizó un canje por USD 1.000,00 millones con vencimiento en 2019. Desde el punto de vista presupuestal estas operaciones de manejo explicaron los pagos por servicio de la deuda (sobre todo interna) inferiores a los compromisos constituidos.

En las vigencias pasadas, cuando las operaciones de canje de títulos se ejecutaban, el Gobierno liberaba los compromisos respectivos, o si era el caso, realizaba traslados. Sin embargo, durante la vigencia 2018 el Gobierno comprometió dichos recursos y constituyó un rezago por servicio de la deuda por \$10,59 billones. Esto lo hizo mediante la autorización establecida en la Ley de Presupuesto de la vigencia 2019, que le permitió ejecutar gasto del servicio de la deuda con recursos de la vigencia 2018⁸³, que resultó contraria al principio de anualidad establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La suma de estos factores generó que al cierre de 2018 la deuda del GNC llegase a los \$468,86 billones, equivalentes al 47,9% del PIB, que se constituyó en el mayor registro histórico de endeudamiento del GNC. Del portafolio de deuda, el 65,0% correspondió a endeudamiento interno y el 35,0% al externo. Esta participación implicó un riesgo cambiario considerable de la deuda del Gobierno nacional.

El efecto cambiario fue la principal causa de la variación de la deuda externa del Gobierno nacional. Con el dato de cierre de la deuda externa en dólares y de la Tasa Representativa de Mercado (TRM) se estimó que una devaluación del 1% en 2019 generará un incremento de la deuda externa por \$1,64 billones. La CGR llama la atención al Gobierno nacional sobre la conveniencia de llevar la participación de la deuda externa al valor definido en la nueva estrategia de administración de la deuda (23,7%), con el fin de mitigar el riesgo cambiario.

Respecto a la deuda interna, el informe llama la atención sobre la composición de los tenedores de TES B, los cuales constituyen el lado de la demanda del mercado de TES. Esto es importante porque los distintos tipos de inversionistas tienen características diferentes en términos de objetivos, tolerancia al riesgo, estrategias de inversión, restricciones (grado de regulación) e incentivos, por lo cual pueden reaccionar de manera diferente ante choques adversos.

⁸³ Artículo 28 de la Ley 1940 de 2018.

En especial se destacó la alta concentración de TES B denominados en UVR en poder de los fondos de pensiones y cesantías que pasaron de tener el 40,1% a principios de 2010 al 55,5% al cierre de 2018; además de la alta participación de los fondos de capital extranjero en las tenencias totales de TES B, al pasar del 1,0% al inicio de 2010 hasta el 26,4% al finalizar 2018 (\$77,36 billones). Esto último permitió diversificar la base de inversionistas, pero tornó la deuda del Gobierno nacional más susceptible a choques externos. Una posible salida de los fondos de capital extranjero del mercado de deuda pública interna impactaría las cuentas externas del país y el costo del financiamiento del Gobierno nacional. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Una de las preguntas clave en el análisis de la deuda del Gobierno nacional es si resulta sostenible en el largo plazo. De ser así, se traducirá en el cumplimiento pleno en cualquier momento, por parte del Gobierno, del servicio de la deuda generado por los saldos acumulados. De acuerdo con el ejercicio realizado por los técnicos de la Contraloría General de la República, si se cumplen las proyecciones del comité consultivo en materia de crecimiento económico (observado y potencial), tasa de interés de la deuda, tasa de cambio y déficit fiscal, se garantizaría la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional, en la medida en que se reduciría del 49,8%⁸⁴ en 2018 al 35,5% del PIB en 2029. Las entidades descentralizadas por servicios, en especial, las empresas públicas, aumentaron drásticamente sus niveles de endeudamiento en los últimos años, en un hecho consistente con la ejecución de megaproyectos, dentro de las cuales se destacaron tres casos: Ecopetrol, Reficar y las Empresas Públicas de Medellín (EPM). Así mismo, en el último año, el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos tomó créditos con el fin de cubrir los costos de los subsidios de la empresa Electricaribe.

Ecopetrol se consolidó como la entidad pública con mayor endeudamiento (\$32,93 billones) después del Gobierno nacional. Es importante tener en cuenta que, aunque la empresa pasa financieramente por un buen momento, mantiene altos niveles de endeudamiento por asumir buena parte de la deuda de Reficar S.A., que la deja con mayor exposición a riesgo cambiario, ya que el nivel más alto se encuentra en la deuda externa. Adicionalmente, la Refinería de Cartagena aún no genera utilidades para el grupo empresarial por lo que Ecopetrol deberá seguir apalancándola financieramente. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Las Empresas Públicas de Medellín (EPM) cerraron 2018 con una deuda de \$13,4 billones. Cabe destacar que la crisis del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango se ha venido

manifestando en problemas financieros, que se traducen en mayores costos por retrasos en el cronograma e incumplimiento para la puesta en marcha del embalse y de la generación de energía, atención de las comunidades afectadas, atención de infraestructura física del proyecto y recuperación de la obra, lo cual impacta las finanzas de la empresa. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Otro caso importante fue la deuda adquirida por el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos con el fin de apalancar el funcionamiento de Electricaribe. En tal sentido, los dos últimos créditos firmados de 180 días, en virtud de la intervención del Gobierno nacional, dejó entrever la emergencia con la que debieron firmarse para realizar los pagos respectivos y la crisis por la que pasa administrativamente Electricaribe, que de no solucionarse podría dejar sin energía las áreas de influencia de la compañía. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Finalmente, la deuda de los gobiernos centrales territoriales ascendió a \$12,91 billones al cierre del 2018, equivalente a 1,3% del PIB. Respecto a 2017 se presentó un incremento de \$1,86 billones, que resultó consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El informe llama la atención sobre algunos casos, destacándose Antioquia por la alta participación de la deuda externa (23,6%) que expone al departamento a un alto riesgo cambiario (sumado al hecho que no cuenta con ingresos en moneda extranjera que mitiguen este riesgo); Barranquilla por el incremento de la deuda propia del gobierno municipal central, como la adquirida por la Agencia Distrital de Infraestructura y la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla, dos de sus entidades descentralizadas; y el departamento del Valle, por el retorno al endeudamiento como mecanismo de financiamiento después del ajuste obligado por el programa de saneamiento fiscal y financiero, que llevo a este departamento a duplicar el saldo de su deuda durante 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

CAPÍTULO II

Deuda del Sector Público Colombiano

Este capítulo presenta la evolución del saldo de la deuda del Sector Público colombiano (SPC) durante el período 2014-2018, centrando la atención en los resultados del último año. Los saldos de deuda presentados corresponden al concepto de deuda bruta agregada, en la medida en que no se realiza una consolidación (neteo) de las operaciones de crédito entre entidades públicas. Por ejemplo, no se descuentan los bonos públicos emitidos en manos de otras entidades públicas o los préstamos otorgados por el Gobierno nacional Central (GNC) a departamentos, municipios o empresas públicas.

⁸⁴ La diferencia con el dato mencionado anteriormente se debe a la inclusión de los pagarés de la Tesorería (\$16,15 billones) para que el ejercicio sea compatible con los informes del Ministerio de Hacienda.

2.1. Saldos de la deuda del Sector Público colombiano (SPC).

Los registros de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que al cierre de 2018 la deuda total del SPC contabilizó \$576,90 billones, equivalentes al 59,0% del PIB (Gráfico 2-1). El endeudamiento de las entidades públicas del nivel nacional alcanzó \$527,92 billones (54,0% del PIB) y las del nivel territorial \$48,97 billones (5,0% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El GNC se destacó como el mayor prestatario del SPC, al registrar un saldo de \$468,86 billones (47,9% del PIB); mientras que las entidades descentralizadas por servicios nacionales, que incluyen a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las de economía mixta, entre otras instituciones, presentaron un saldo de deuda de \$59,07 billones (6,0% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por su parte, la deuda total de los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT) fue \$13,05 billones (1,3% del PIB), mientras que las entidades descentralizadas territoriales alcanzaron un monto de \$35,93 billones (3,7% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

prestatario al mantener el 81,3% del portafolio total de la deuda pública, en tanto las entidades descentralizadas registraron el 10,2% adicional.

Cuadro 2-1

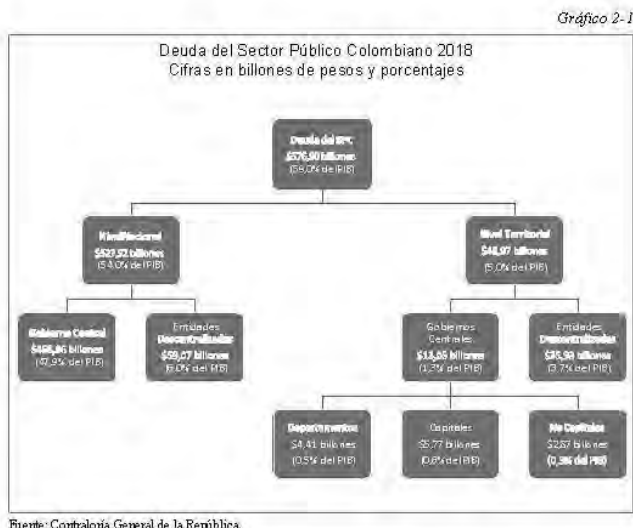
Deuda del Sector Público Colombiano 2014-2018
Cifras en billones de pesos y porcentaje del PIB

Nivel	Billones de pesos				Variación 2017-2018		Porcentaje del PIB						
	2014	2015	2016	2017	Absoluta	%	2014	2015	2016	2017	2018		
Nivel nacional	344,10	412,37	446,70	471,84	527,92	50,08	11,8	91,5	46,1	51,2	51,7	51,3	54,0
Gobierno central	295,85	341,82	377,38	406,50	468,86	59,35	14,5	81,3	38,8	42,5	43,7	44,5	47,9
Entidades descentralizadas	48,25	70,45	69,32	62,34	59,07	-3,27	-5,3	10,2	6,3	8,8	8,0	8,8	6,0
Nivel territorial	33,85	40,14	40,82	44,39	48,97	4,58	10,3	2,5	4,4	5,0	4,7	4,8	5,0
Gobiernos Centrales	9,35	11,02	10,89	11,16	13,05	1,88	16,9	2,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,3
Departamentos	2,92	3,77	3,67	3,82	4,41	0,59	15,0	0,8	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5
Capitales	4,30	4,55	4,54	4,72	5,77	1,04	22,0	1,0	0,8	0,8	0,5	0,5	0,8
No capitales	2,14	2,70	2,58	2,81	2,87	0,28	9,8	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Entidades descentralizadas	24,60	29,12	29,94	33,23	35,93	2,70	8,1	6,2	3,2	3,8	3,5	3,8	3,7
Total sector público	377,95	452,51	487,52	516,24	576,90	60,66	11,8	100,0	49,5	56,2	56,4	56,1	59,0

Fuente: Contraloría General de la República.

En 2018 el saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$4,58 billones (10,3%). Los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT) aumentaron su endeudamiento en \$1,88 billones, principalmente por los mayores saldos de deuda de las gobernaciones (sobresaliendo los casos de Cundinamarca, Valle y Atlántico) y de las capitales departamentales (destacándose Barranquilla y Medellín). Las entidades descentralizadas territoriales incrementaron el saldo de su deuda en \$2,70 billones, llamando la atención el aumento de la deuda de Empresas Públicas de Medellín y la Agencia Distrital de Infraestructura de Barranquilla. Los GCT y las entidades descentralizadas territoriales mantuvieron el 2,3% y el 6,2% de la deuda pública total, respectivamente. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Dentro de la deuda total, \$233,16 billones correspondieron a la deuda externa (23,8% del PIB) y \$343,74 billones a la interna (35,2% del PIB). La deuda externa participó con el 40,4% del endeudamiento total, manteniendo la tendencia decreciente observada desde 2015, cuando se presentó un importante incremento en su participación por la devaluación de la divisa colombiana en 31,6% (calculada con las tasas de fin de periodo utilizadas para convertir los saldos a pesos). La deuda interna representó en 2018 el 59,6% de la deuda total, favorecida por la política del GNC de buscar mayores recursos de financiamiento en el mercado local (Cuadro 2-2). Los detalles de la evolución de la deuda externa e interna del SPC se presentan en las secciones tercera y cuarta de este capítulo.



La deuda total del SPC aumentó, en términos nominales, \$60,66 billones (11,7%) entre 2017 y 2018. Las entidades del nivel nacional registraron un incremento de su endeudamiento en \$56,08 billones por la dinámica de la deuda del GNC, que aumentó el saldo de sus acreencias en \$59,35 billones debido a los requerimientos de financiamiento del déficit fiscal de 3,1% del PIB registrado en la vigencia y la devaluación de la tasa de cambio (Cuadro 2-1). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por su parte, las entidades descentralizadas nacionales presentaron un menor saldo de deuda por \$3,27 billones, que obedeció en gran medida a la disminución de la deuda de Ecopetrol, que por las buenas cotizaciones internacionales del petróleo pudo realizar pagos anticipados de sus títulos de deuda. Como se mencionó, el GNC fue el principal

Cuadro 2-2

Saldos de la deuda interna y externa del Sector Público Colombiano

Año	Billones de pesos			Porcentaje del PIB			Participación %	
	Externa	Interna	Total	Externa	Interna	Total	Externa	Interna
2014	139,13	238,82	377,95	18,2	31,3	49,5	36,8	63,2
2015	202,64	249,87	452,51	25,2	31,1	56,2	44,8	55,2
2016	209,25	278,22	487,46	24,2	32,2	56,4	42,8	57,1
2017	211,90	304,34	516,24	23,0	33,1	56,1	41,0	59,0
2018	233,16	343,74	576,90	23,8	35,1	59,0	40,4	59,6

Fuente: Contraloría General de la República.

En 2018 el servicio de la deuda pública ascendió a \$87,09 billones, equivalente a 8,9% del PIB, mientras que respecto a 2017, cuando el servicio llegó a \$88,48 billones (9,6% del PIB), se presentó una

disminución de \$1,39 billones. Las amortizaciones llegaron a \$55,29 billones (5,7% del PIB), las cuales incluyeron las operaciones de canje de TES B y títulos externos realizadas por el GNC en octubre y los prepagos de títulos y créditos de Ecopetrol⁸⁵. Por su parte, los gastos por intereses y comisiones se ubicaron en \$31,80 billones, que correspondieron al 3,2% del PIB. Este monto de intereses generó una tasa de interés implícita del 6,2% (calculada sobre el saldo de deuda pública del periodo anterior). En concordancia con la participación en el saldo de la deuda, el servicio de la deuda del nivel nacional llegó a \$76,08 billones y el del nivel territorial a \$11,01 billones (Cuadro 2-3).

Cuadro 2-3

Nivel	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total
Nivel nacional	46,86	29,22	76,08	4,8	3,0	7,8
Gobierno central 1	36,51	24,26	60,77	3,7	2,5	6,2
Entidades descentralizadas 2	10,35	4,94	15,29	1,1	0,5	1,6
Nivel territorial	6,43	2,56	11,01	0,9	0,3	1,1
Gobiernos Centrales	1,52	0,77	2,29	0,2	0,1	0,2
Entidades descentralizadas	4,91	1,81	6,72	0,7	0,2	0,9
Total sector público	55,29	31,80	87,09	5,7	3,2	8,9

(1) Incluye operaciones de canje.
 (2) Incluye prepagos de deudas.
 Fuente: Contraloría General de la República.

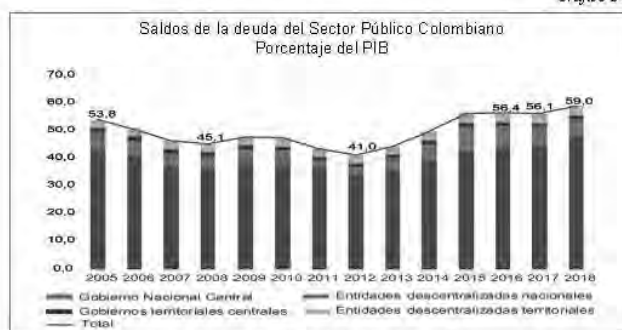
2.2. Deuda del sector público respecto al PIB

El indicador usualmente utilizado en la caracterización y análisis de la dinámica de la deuda corresponde al coeficiente Deuda Pública a PIB. El mismo compara el *stock* de endeudamiento, bruto o neto, en un determinado momento de tiempo con el flujo de producción en un período de 12 meses. Se considera que un alto nivel de este coeficiente indicaría un gran peso de la deuda sobre la economía, que, si se suma a una tendencia creciente del mismo indicador, sugeriría que las finanzas públicas se encuentran sobre una senda insostenible.

Al cierre de 2018 la deuda del SPC, como proporción del PIB⁸⁶, se ubicó en 59,0%, con un incremento de 2,9 puntos porcentuales (p.p.) del PIB respecto al registro de 2017. La evolución del indicador deuda pública a PIB desde 2005 se muestra en el Gráfico 2-2.

Las condiciones favorables llevaron a que el indicador deuda a PIB alcanzase un mínimo de 41,0% en 2012. Los problemas fiscales que conllevó la caída en la cotización internacional del crudo elevaron el indicador y durante el periodo 2015 - 2017 se mantuvo en un promedio de 56,3%. En 2018, como se señaló, el indicador tuvo un importante incremento acercándose al límite fijado en el Tratado de *Maastricht* de 60%.

Gráfico 2-2

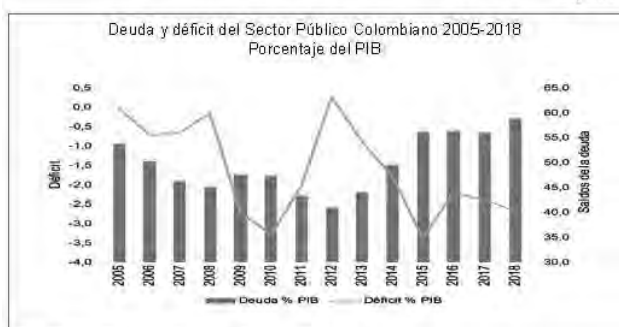


Nota: el indicador se calculó con la nueva serie de PIB base 2015 publicada por el DANE.
 Fuente: Contraloría General de la República.

La dinámica de la deuda pública depende fundamentalmente de la política fiscal⁸⁷ el comportamiento del déficit público y su forma de financiamiento— y la evolución de algunas variables macroeconómicas, tales como las tasas de interés, de inflación y de crecimiento económico real.

Teniendo su origen en el déficit público, el saldo de la deuda es un reflejo de su comportamiento (Gráfico 2-3), mostrando ambas variables, medidas como porcentaje del PIB, una correlación positiva: en años de relativo equilibrio fiscal la deuda marcó valores mínimos (2008 y 2012) y cuando el déficit se incrementó la deuda se disparó (2009-2010 y 2015, por ejemplo). En 2018 se presentó un incremento en el déficit del SPC, al pasar de 2,4% del PIB en 2017 a 2,7% en 2018, por lo que el saldo de la deuda, como porcentaje del PIB, registró un importante incremento.

Gráfico 2-3



Fuente: Contraloría General de la República – Ministerio de Hacienda.

Si se detalla un poco el incremento en 2018 del indicador Deuda/PIB, se evidenció que la mayor variación la registró el GNC con un aumento de 3,4 p.p. del PIB, en tanto que las entidades territoriales mostraron un incremento de 0,18 p.p. del PIB, de los cuales 0,12 p.p. fueron de los GCT y 0,06 p.p. de las entidades descentralizadas territoriales. Estos incrementos fueron parcialmente contrarrestados por una caída de 0,74 p.p. del PIB en la deuda de las entidades descentralizadas nacionales (Gráfico 2-4).

⁸⁵ Los prepagos de crédito externo de Ecopetrol en 2018 ascendieron a \$1,40 billones frente a \$5,85 billones prepagados en 2017.

⁸⁶ Cabe señalar que este cálculo se realiza con los nuevos datos del PIB publicados por el DANE a partir de este año, los cuales tienen como año base 2015. Por ello, este indicador puede diferir respecto a los datos publicados en los informes de deuda de las vicencias anteriores.

⁸⁷ El análisis del comportamiento de los ingresos y gastos del SPC se puede consultar en el Informe de Situación de las Finanzas Públicas 2018 de la Contraloría General de la República.



Fuente: Contraloría General de la República.

Un elevado nivel del indicador Deuda/PIB puede ser fuente de riesgo para la estabilidad macroeconómica de un país. Aunque no existe un nivel predeterminado de alerta para este indicador y lo importante es la sostenibilidad de la deuda, límites como el establecido en el Tratado de *Maastricht* (60% del PIB) muestran que el registro del país en 2018 (59,0% del PIB) debe prender las alarmas de las autoridades colombianas⁸⁸. No parece deseable fijar directamente metas explícitas para este indicador, en la medida que el nivel de deuda puede verse afectado por factores que escapan del control del Gobierno y el sector público (por ejemplo, la evolución del tipo de cambio), pero si se requiere que el Gobierno no genere déficit fiscales excesivos, so pena que el mercado termine por disciplinar la política fiscal a través del cierre del acceso a las fuentes de financiamiento o del incremento en el costo de este.

Mantener una senda creciente del indicador deuda a PIB conlleva diversos riesgos para un país. Debe, inicialmente, resaltarse que los distintos países pueden afrontar situaciones muy disímiles, por ejemplo, algunas economías pueden enfrentar problemas con niveles bajos del indicador deuda a PIB, llevándolos a que en repetidas ocasiones entren en suspensión de pagos o requieran de la reestructuración de sus pasivos, mientras que otras economías pueden mantener altos niveles de deuda durante muchos años sin caer en incumplimiento o en inestabilidad macroeconómica (como el caso de Japón). **Se puede advertir que para una economía emergente, como la colombiana, mantener una deuda creciente puede afectar negativamente el crecimiento económico, generar inestabilidad macroeconómica y elevar las tasas de los bonos, encareciendo la deuda y profundizando el problema fiscal.** (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Uno de los elementos que debe tenerse en cuenta es la percepción que las calificadoras de riesgo puedan tener sobre los niveles actuales de endeudamiento⁸⁹.

⁸⁸ Adiciónese a esto la vulnerabilidad de las cuentas externas del país

⁸⁹ Calificadoras como *Fitch Ratings* han llamado la atención sobre la necesidad de ajustes fiscales adicionales para garantizar una trayectoria descendente en el indicador deuda / PIB en los próximos años (*Fitch Ratings. Colombia Full Rating Report*, diciembre 8 de 2018, pág. 6). *Moody's* reconoció los esfuerzos del Gobierno para

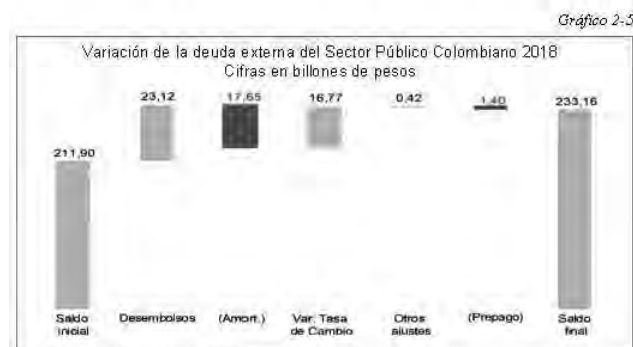
Para los países que tienen acceso a los mercados de deuda externa, la calificación crediticia de inversión dada por estas agencias puede ser una gran ventaja en la medida que se traduce en una reducción del costo del crédito de manera significativa. Si el país llegase a perder este grado de inversión no solo se dificultaría el acceso y se encarecería el crédito al sector público, sino que estos problemas podrían trasladarse al sector privado. Es por ello importante que las autoridades económicas no permitan el desborde de la deuda pública.

2.3. Deuda externa del Sector Público Colombiano.

El saldo de la deuda externa del SPC en 2018 ascendió a \$233,16 billones (USD 71.747,60 millones), equivalente a 23,8% del PIB. Las entidades del orden nacional adeudan \$212,00 billones a prestamistas externos (21,7% del PIB), correspondientes al 90,9% de la deuda pública externa total. El GNC fue el mayor prestatario con un saldo de deuda externa de \$164,12 billones. Respecto a las entidades territoriales su deuda externa llegó a \$21,16 billones (2,2% del PIB), concentrándose en las entidades descentralizadas. Como porcentaje del PIB la deuda externa volvió a incrementarse después de descender en 2016 y 2017 (Cuadro 2-4). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Nivel	Biliones de pesos				Variación 2017 - 2018		Participación		Porcentaje del PIB			
	2015	2016	2017	2018	Aboluta	%	%	2015	2016	2017	2018	
Nacional	188,85	191,56	182,58	212,00	19,62	9,3	65,3	23,2	22,3	21,6	21,7	
Gobierno Central	133,86	134,08	142,67	164,12	21,44	15,3	70,4	18,1	18,5	18,8	17,7	
Entidades Descentralizadas	17,08	17,50	16,31	17,88	1,57	9,8	20,8	7,2	8,1	7,9	8,4	
Nivel Territorial	15,99	17,47	18,82	21,16	2,24	11,8	8,1	8,0	8,8	8,1	8,8	
Gobiernos Centrales	2,75	3,51	3,93	3,27	-0,36	-8,8	1,8	5,3	3,3	3,3	3,2	
Entidades descentralizadas	1,26	1,59	1,89	1,91	0,02	1,6	1,3	4,7	4,1	4,1	4,2	
Centrales	2,14	1,99	1,79	1,34	-0,50	-23,4	3,7	5,3	3,2	3,2	3,1	
Descentralizadas	0,86	0,96	1,09	1,14	0,09	10,3	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	
Total Sector Público	133,23	135,15	166,80	189,99	23,55	17,8	8,1	1,6	1,8	1,8	1,8	
Total Sector Público	209,64	209,20	211,80	201,18	-11,26	-5,3	100,0	29,2	24,2	23,8	23,8	

Respecto a 2017, la deuda pública externa se incrementó en \$21,26 billones (10,0%), determinada por el aumento de la deuda externa del GNC (\$21,45 billones), mientras que el resto del SPC tuvo una variación negativa de \$189.152,98 millones. La variación mencionada en el saldo de la externa (\$21,26 billones) resultó de desembolsos por \$23,12 billones, amortizaciones por \$17,65 billones y prepagos de deuda por \$1,40 billones, con lo que se generó un endeudamiento neto de \$4,02 billones. Además, se presentaron ajustes por variación de tipo de cambio por \$16,77 billones y ajustes contables por \$424.715,11 millones (Gráfico 2-5). (Subrayado y resaltado fuera de texto).



Fuente: Contraloría General de la República.

alcanzar las metas fiscales, pero advirtió sobre la necesidad de esfuerzos adicionales para lograr la consolidación fiscal desde 2020 (*Moody's. Credit Outlook*, noviembre 8 de 2018 páginas 48-49).

Al cierre de 2018 la deuda externa del SPC ascendió a USD 71.747,60 millones (Cuadro 2-5), que al comparar con 2017 se presentó un incremento de USD 735,45 millones. Los bonos emitidos en el exterior representaron el 54,2% de la deuda externa y los créditos otorgados por las entidades multilaterales el 31,3% del total. Completan la lista de acreedores la banca comercial (7,2%), la banca de fomento (4,1%) y los préstamos de gobiernos (3,2%).

Cuadro 2-5

Saldo de la deuda externa por prestamista 2017-2018
Cifras en millones de dólares

	2017	Participación %	2018	Participación %	Diferencia
Tenedores de bonos	40.816,82	57,5	38.901,73	54,2	-1.917,09
BIRF	10.090,93	14,2	10.832,68	15,1	741,75
BID	9.072,00	12,8	9.488,58	13,2	416,58
Otras multilaterales	1.788,96	2,5	2.149,96	3,0	361,00
Banca comercial	4.517,45	6,4	5.145,91	7,2	628,46
Banca de fomento	2.738,51	3,9	2.915,53	4,1	177,02
Gobiernos y otros	1.985,49	2,8	2.313,22	3,2	327,73
Total	71.012,15	100,0	71.747,60	100,0	735,45

Fuente: Contraloría General de la República.

El servicio de la deuda externa se situó en \$29,49 billones durante 2018, que significaron el 3,0% del PIB. Las amortizaciones alcanzaron los \$19,23 billones⁹⁰ (2,0% del PIB), de las cuales \$1,40 billones correspondieron a prepagos de deuda. Los gastos por intereses y comisiones se ubicaron en \$10,25 billones, equivalentes al 1,0% del PIB. El mayor pago por servicio de la deuda externa se presentó en las entidades del orden nacional con \$23,02 billones, mientras el sector territorial realizó pagos por \$6,46 billones (Cuadro 2-6).

Cuadro 2-6

Servicio de la deuda pública externa 2018
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Nivel	Amortizaciones 1/		Intereses y comisiones		Total	
	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Amortizaciones	Intereses y comisiones
	Billones de pesos		Porcentaje del PIB			
Nivel nacional	13,82	9,20	23,02	1,4	0,9	2,4
Gobierno central	6,04	6,62	12,66	0,6	0,7	1,3
Entidades descentralizadas	7,78	2,58	10,36	0,8	0,3	1,1
Nivel territorial	5,41	1,05	6,46	0,6	0,1	0,7
Gobiernos centrales	0,22	0,12	0,34	0,0	0,0	0,0
Entidades descentralizadas	5,19	0,93	6,12	0,5	0,1	0,6
Total sector público	19,23	10,25	29,49	2,0	1,0	3,0

1/ Incluye amortizaciones (\$17,63 billones), prepagos (\$1,40 billones) y ajustes a amortizaciones (\$0,18 billones).

Fuente: Contraloría General de la República.

De acuerdo con los registros del Banco de la República, en 2018 la deuda externa total (pública y privada) ascendió a USD 131.744,41 millones, de los cuales USD 110.994,95 millones correspondieron a deuda de largo plazo. La deuda externa del SPC perdió participación respecto a la deuda externa total, al pasar del 57,1% en 2014 a 54,5% en 2018. Respecto a la deuda externa de largo plazo la deuda externa del SPC también descendió su participación, al pasar de 66,9% en 2014 a 64,6% en 2018.

A continuación se presenta un conjunto de indicadores para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública externa (Cuadro 2-7). La razón deuda externa a PIB mostró un importante incremento en 2015, debido al mayor financiamiento requerido por el GNC tras la caída en los precios internacionales del crudo, los recursos requeridos por las empresas públicas para financiar sus proyectos de inversión y

la marcada devaluación registrada ese año (31,6%). La revaluación de la moneda en 2016 y 2017 y los prepagos en 2017 permitieron disminuir el indicador deuda pública externa a PIB en esos años. Esta caída se revirtió cuando la devaluación de la moneda en 2018 propició el incremento del indicador.

Cuadro 2-7

Indicadores de la deuda y plasma del Sector Público Colombiano
Porcentajes

Año	Deuda externa / PIB	Intereses / PIB	Servicio de la deuda / PIB	Deuda Externa / Exportaciones	Servicio de la deuda externa / Exportaciones	RIN / Deuda pública externa	Amortizaciones / Desembolsos	Amortizaciones / Deuda externa periodo anterior	Intereses / Saldo de la deuda externa del periodo anterior
2014	18,2	0,7	1,5	106,0	9,6	80,5	23,8	5,4	5,0
2015	25,2	1,0	2,2	179,8	16,7	71,9	25,1	5,5	4,8
2016	24,2	1,1	1,8	219,5	15,8	66,2	26,4	3,1	4,7
2017	23,0	1,0	3,3	187,5	27,0	66,4	66,3	9,4	5,3
2018	23,8	1,0	3,0	171,5	23,1	66,7	80,4	8,8	4,8

Fuente: cálculos a partir de COR - Banco de la República - DANE.

En 2015 la devaluación incrementó el pago de intereses y el servicio de la deuda total; mientras que en los últimos años el pago de intereses se ha mantenido alrededor del 1,0% del PIB; el servicio de la deuda ha tenido un comportamiento más variable, con fuertes incrementos en 2017 y 2018 como efecto del incremento en los pagos por amortizaciones de las empresas públicas y los prepagos de deuda.

El indicador deuda externa a exportaciones mide la carga de la deuda pública externa sobre la capacidad de la economía de generar divisas. Este presentó un crecimiento sostenido entre 2014 y 2016 debido a la caída de las exportaciones colombianas por la disminución de los precios internacionales del crudo. La recuperación de estos precios y la mejor dinámica de las ventas externas del país llevo al indicador a caer en 2018 a 171,5%, registrando un valor inferior al de 2015, pero sin alcanzar los valores anteriores al desplome del precio internacional del crudo.

La trayectoria de los precios del crudo y su impacto sobre las exportaciones fue uno de los principales factores que explicaron el incremento del indicador servicio de la deuda pública externa a exportaciones entre 2014 y 2015. En 2017 los precios del crudo se recuperaron y con ellos el valor de las exportaciones. Se esperaba que el indicador moderará su incremento, pero esto no sucedió pues llegó a 27,0%, debido a los prepagos de deuda realizados en ese año (USD 1.925,0 millones) y la asunción de Ecopetrol de la deuda de Reficar (USD 2.706,0 millones). Para 2018, con el aumento adicional de las cotizaciones internacionales del crudo, se presentó la caída esperada llegando el servicio de la deuda a representar el 23,1% de las ventas al exterior.

Al observar la ratio de las reservas internacionales netas (RIN), respecto a la deuda pública externa, se muestra como las divisas disponibles del país representaron en 2014 el 80,5% de estos pasivos, mientras que con el incremento del endeudamiento externo y la caída en el saldo de las RIN el indicador llegó a 66,2% en 2016. Con el aumento de las RIN en USD 1.703 millones entre 2016 y 2018, el indicador llegó a 66,7% en 2018. El programa de acumulación de reservas a través del mecanismo de opciones put (USD 400 millones mensuales) del Banco de la República, adoptado a fines de 2018, puede hacer crecer el indicador en 2019.

⁹⁰ Incluyen \$3,20 billones de la operación de canje de títulos externos del GNC de octubre.

Las tres columnas finales del Cuadro 2-7 muestran algunos indicadores sobre la dinámica de la deuda pública externa misma. El primero es la razón amortizaciones a desembolsos: si el indicador es igual a 100% hay rotación (*roll-over*) plena de la deuda; si es menor a 100% se renovó la deuda existente y se financió gasto con nueva deuda; y finalmente, si el indicador es mayor a 100% el ente público está disminuyendo su saldo de deuda. Para el SPC el indicador se ubicó en promedio en 26,4% entre 2014-2016. En 2017 y 2018 el indicador subió abruptamente a 66,3% y 80,4% por las mayores amortizaciones y los prepagos de estos dos años.

El peso de la parte corriente de la deuda externa en los vencimientos se mide a través del indicador amortizaciones a saldo de la deuda del periodo anterior. Esta razón presentó un aumento en 2017 (9,4%) y 2018 (8,8%), en concordancia con el aumento de la carga del servicio de la deuda externa, que indicó una concentración de pagos en el corto plazo, aunque acá obedeció a las operaciones extraordinarias como el prepago de deuda.

Finalmente, la tasa de interés implícita, calculada como el pago de intereses sobre saldo de la deuda del periodo anterior, tuvo un promedio de 4,8% durante el periodo 2014 - 2016. En 2017 presentó un incremento llegando a 5,3% y en 2018 retrocedió ubicándose de nuevo en 4,8%.

2.4. Deuda interna del Sector Público Colombiano

Al cierre de 2018 el saldo de la deuda interna del SPC se situó en \$343,74 billones, equivalente a 35,1% del PIB (Cuadro 2-8), mientras que respecto al saldo de 2017 se presentó un incremento de \$39,40 billones (12,9%). El mayor prestatario fue el GNC con \$304,73 billones (88,7% del total), seguido en importancia por las entidades descentralizadas territoriales y nacionales con un saldo de \$17,03 billones y \$11,19 billones, respectivamente. Los gobiernos centrales territoriales, por su parte, registraron una deuda de \$10,78 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 2-8

Ámbito	Saldo				Variación		Part.	Porcentaje del PIB			
	2015	2016	2017	2018	Absoluta	%		2015	2016	2017	2018
	En miles de billones de pesos (en millones de pesos)										
Nacional	225,71	254,37	278,87	315,93	37,06	13,3	91,9	28,0	29,4	30,3	32,3
Gobierno central	212,32	243,31	266,83	304,73	37,90	14,2	88,7	26,4	28,2	29,0	31,1
Entidades descentralizadas	13,39	11,06	12,04	11,19	-0,84	-7,0	3,3	1,7	1,3	1,3	1,1
Territorial	24,15	23,85	25,47	27,81	2,34	9,2	8,1	3,0	2,8	2,8	2,8
Gobiernos centrales	8,29	8,18	8,83	10,78	1,94	22,0	3,1	1,0	0,9	1,0	1,1
Departamentos	3,17	3,00	3,29	3,89	0,60	18,2	1,1	0,4	0,3	0,4	0,4
Capitales	2,41	2,59	2,93	4,02	1,09	37,2	1,2	0,3	0,3	0,3	0,4
No capitales	2,70	2,58	2,61	2,87	0,26	9,8	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3
Entidades descentralizadas	15,86	15,67	16,64	17,03	0,40	2,4	5,0	2,0	1,8	1,8	1,7
Total sector público	249,87	278,22	304,34	343,74	39,40	12,9	100,0	31,1	32,2	33,1	35,1

Fuente: Contraloría General de la República.

El mayor incremento respecto al año anterior lo registró el nivel nacional con un mayor saldo de \$37,06 billones, de los cuales \$37,90 billones correspondieron al GNC. Por su parte, las entidades del nivel territorial aumentaron su endeudamiento interno en \$2,34 billones, de los cuales \$1,94 billones correspondieron a los gobiernos centrales. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Al igual que con la deuda externa, se observó una concentración de la deuda interna en el nivel nacional con una participación del 91,9%.

Para determinar la composición de los prestamistas internos del SPC se realizó un ejercicio mediante el cual se seleccionó una muestra de entidades para cada uno de los niveles del sector público diferentes al GNC. Para las entidades descentralizadas del orden nacional se tomaron todas las entidades de este grupo que registraban deuda interna. Para los GCT se tomaron todos los departamentos, todos los municipios capitales y los 70 municipios no capitales con mayor endeudamiento. En conjunto, la deuda de estos equivalió al 90,2% de la deuda interna de los GCT. Finalmente, para las entidades descentralizadas del orden territorial se tomaron 25 entidades cuya deuda representó el 97,3% de la deuda interna de este grupo de entidades.

La totalidad de la deuda del GNC se encontró denominada en bonos, especialmente TES B (Cuadro 2-9), cuyo detalle de la distribución se mostrará en el Capítulo III de este informe.

Cuadro 2-9

Prestamista	Deuda interna del Sector Público Colombiano por prestamista Participación porcentual				
	Gobierno Nacional Central	Entidades Descentralizadas Nacionales	Gobiernos Centrales Territoriales	Entidades Descentralizadas Territoriales	Sector Público Colombiano
Bonos	100,0	45,3	3,9	26,6	94,5
Gobierno	-	6,0	1,5	40,3	1,5
Otras entidades públicas	-	13,6	2,6	6,1	0,6
Bancos comerciales privados	-	33,8	81,2	22,5	3,0
Sistema financiero público	-	1,2	9,9	1,7	0,3
Otros	-	-	0,9	0,8	0,0

Fuente: Elaboración a partir de los registros de la Contraloría General de la República, formatos SEUD e informes contables de operaciones reciprocas de las entidades.

Por su parte, las entidades descentralizadas nacionales mantuvieron el 45,3% de su deuda en bonos (emitidos por Ecopetrol, ISA y Transelca), el 33,8% con bancos comerciales y el 13,6% con otras entidades públicas (préstamos de Gecelca a Gecelca 3, y de Transelca a ISA, por ejemplo). Respecto al nivel territorial, los principales prestamistas de los GCT fueron los bancos privados comerciales con una participación de 81,2%, seguido por las entidades financieras públicas con el 9,9%, la emisión de bonos (de Cundinamarca y Medellín) con el 3,9% y entidades públicas con el 2,6% (especialmente por parte de las Instituciones Financieras Especiales [INFIS]).

Las entidades descentralizadas territoriales tuvieron como principales prestamistas al Gobierno con una participación de 40,3% (especialmente por los créditos al Metro de Medellín y EMCALI), los tenedores de bonos con el 26,6% (emitidos por GEB, EPM y UNE telecomunicaciones) y los bancos comerciales privados con el 22,5%.

Por último, y en cuanto al servicio de la deuda interna del SPC en 2018, se realizaron pagos por \$36,06 billones por amortizaciones de deuda⁹¹ y \$21,54 billones de pagos de intereses y comisiones. En total, el servicio de la deuda interna ascendió a

⁹¹ Incluye los \$12,31 billones de la operación de canje de títulos del GNC en octubre.

\$57,60 billones, equivalente al 5,9% del PIB (Cuadro 2-10). Las entidades del orden nacional realizaron el 92,1% de estos pagos y las entidades del orden territorial el 7,9% restante.

Cuadro 2-10
Servicio de la deuda pública interna 2018
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Nivel	Billones de pesos		Porcentaje del PIB	
	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Amortizaciones	Intereses y comisiones
Nivel nacional	33,04	20,01	53,05	3,4
Gobierno central	30,47	17,86	48,13	3,1
Entidades descentralizadas	2,57	2,35	4,92	0,3
Nivel territorial	3,02	1,63	4,55	0,3
Gobiernos centrales	1,30	0,65	1,95	0,1
Entidades descentralizadas	1,72	0,88	2,60	0,2
Total sector público	36,06	21,54	57,60	3,7

Fuente: Contraloría General de la República.

En los siguientes capítulos se presentan los principales hechos ocurridos en 2018 con la deuda del GNC, las empresas públicas tanto del orden nacional como territorial y los gobiernos locales y regionales.

CAPÍTULO III

Deuda del Gobierno nacional Central

El endeudamiento del Gobierno nacional Central (GNC), como principal prestatario del Sector Público Colombiano (SPC), resulta determinante en la evolución de la deuda pública en Colombia. En 2018 la dinámica de la deuda del GNC estuvo determinada por:

- i) Las necesidades de financiamiento del GNC: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 se programó con un déficit estimado del GNC de \$30,16 billones y pagos por amortizaciones de \$18,18 billones. Junto a otros usos implicaba que el Gobierno necesitaba obtener recursos por \$65,98 billones. Para cubrirlos se planificaba recibir desembolsos por \$50,99 billones y de otras fuentes obtener \$14,99 billones. Tanto las amortizaciones como los desembolsos se referían a endeudamiento de largo plazo.
- ii) Operaciones de manejo de deuda realizadas en octubre que ascendieron a \$12,31 billones en títulos de deuda interna y USD 1.000,00 millones en títulos de deuda externa.
- iii) Respecto a los títulos de deuda interna de corto plazo se incrementó la emisión semanal en \$50.000 millones, generando un endeudamiento neto positivo para el GNC.
- iv) La evolución de la tasa de cambio al final del año, que llevó a una devaluación anual de 8,9%, incrementó el saldo de la deuda en moneda extranjera al expresarla en pesos.

3.1. Evolución y resultados de la deuda del Gobierno nacional Central (GNC).

Al cierre de 2018 la deuda del GNC llegó a \$468,86 billones (Cuadro 3-1), equivalente al 47,9% del PIB y se constituyó como el mayor registro histórico de endeudamiento del GNC. Del portafolio de deuda, le correspondieron \$304,73 billones (65,0% del total) a endeudamiento interno y \$164,12 billones (35,0%) a deuda externa. Al comparar con el cierre de 2017 la deuda total del

GNC aumentó en \$59,35 billones (14,5%) debido al incremento de TES B, bonos externos y créditos con agencias multilaterales. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Al detallar los diferentes instrumentos que constituyen el portafolio de deuda del GNC, se puede apreciar que se encuentra formado, en su mayoría, por títulos de deuda tanto externos (19,9% del total) como internos (65,0% del total), de hecho, toda la deuda interna corresponde a títulos de deuda. El resto del portafolio lo constituyen los préstamos con multilaterales (13,4% del total) y créditos con otros agentes externos (1,7% del total). Esta composición implica que la mayor parte del saldo de la deuda responde a mecanismos de mercado.

Cuadro 3-1
Saldo de la deuda del GNC por tipo de contrato 2014-2018
Cifras en billones de pesos

Deuda por tipo de contrato	2015	2016	2017	2018	Variación absoluta	Crecimiento porcentual
Deuda externa	129,59	134,07	142,67	164,12	21,45	15,0
Multilateral	50,11	53,16	54,36	62,81	8,45	15,5
Tenedores de bonos	75,48	76,20	83,15	93,11	9,95	12,0
Otros prestamistas	4,00	4,71	5,16	8,20	3,05	59,1
Deuda interna	242,28	243,32	266,83	304,73	37,90	14,2
TES B	199,40	230,32	255,04	293,41	38,37	15,0
Resto deuda	12,88	13,00	11,80	11,32	-0,47	-4,0
Total	341,87	377,39	409,50	468,86	59,35	14,5

Fuente: Contraloría General de la República.

El saldo de la deuda del GNC, medido con relación al PIB, se redujo entre 2005 y 2009 por el menor déficit fiscal de esos años. Los malos resultados fiscales de 2009 se reflejaron en un incremento de 1,3 puntos porcentuales (p.p.) del PIB en el saldo de la deuda. Los menores déficit de las cuentas del GNC llevaron a una reducción de la deuda en los años siguientes. La situación se revirtió en 2014 con el choque petrolero adverso que impactó la actividad económica y las cuentas fiscales.

El lento y débil proceso de ajuste fiscal de los años 2017 y 2018 no fue suficiente para revertir la tendencia creciente del saldo de la deuda (Gráfico 3-1). En 2018 este indicador se incrementó en 3,4%, al pasar de 44,5% en 2017 a 47,9% en 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Debe tenerse en cuenta que no solo la emisión de nueva deuda influye el comportamiento del indicador Deuda/PIB. Debido a que la razón deuda a PIB considera el *stock* de deuda al cierre del periodo y el PIB a precios corrientes se deben tener en cuenta los siguientes efectos:

- i) Un efecto “cantidad” (+): corresponde al aumento del *stock* nominal de la deuda por un endeudamiento neto positivo (desembolsos > amortizaciones) eleva directamente la razón deuda a PIB.
- ii) Un efecto “devaluación” (+): la depreciación (apreciación) del peso colombiano aumenta (disminuye) el saldo de la deuda con- tratada en moneda extranjera y por tanto eleva (baja) el indicador. Su magnitud depende de la participación de la deuda en moneda extranjera sobre el saldo total.

Gráfico 3-1



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

- iii) Un efecto “variación de la UVR” (+): el incremento en el valor de la Unidad de Valor Constante (UVR) afecta la valoración de los títulos denominados en esta unidad y elevan la razón deuda a PIB.
- iv) Un efecto “crecimiento” (-): la expansión de la economía se traduce en un aumento del PIB, que reduce el indicador.
- v) Un efecto “precios” (-): el incremento de los precios se traduce en una expansión del PIB nominal, reduciendo la razón deuda a PIB.

La descomposición de la variación observada en el indicador deuda del GNC a PIB para 2018 muestra que el endeudamiento neto contribuyó con un incremento de 4,59 p.p. del PIB, la devaluación de la divisa colombiana con 1,20 p.p. del PIB y el incremento en la UVR con 0,27 p.p. del PIB. Estos fueron parcialmente compensados por el crecimiento real de la economía (-1,08 p.p. del PIB) y el efecto precios (-1,58 p.p.) que prácticamente equilibró el efecto del incremento de la tasa de cambio y de la UVR (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Saldo deuda 2017	44,50
Saldo deuda 2018	47,92
Incremento	3,42
Endeudamiento neto	4,59
Ajuste cambiario	1,20
Ajuste UVR	0,27
Efecto crecimiento real	-1,08
Efecto precios	-1,58

Fuente: Cálculos propios.

Durante el periodo 2010 - 2018 la deuda del GNC se incrementó en 10,1 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 37,8% en 2010 a 47,9% en 2018. La deuda interna perdió participación, en parte debido a la devaluación del peso colombiano en 2014, 2015 y 2018. Así, la deuda interna representaba el 71,1% de la deuda total en 2010, mientras que con el incremento en las emisiones de TES B esta participación se ubicó en el 73,5% en 2012. La devaluación incrementó los saldos de la deuda externa medida en pesos y llevó a que en 2015 la participación del endeudamiento interno llegase a 62,1%. El comportamiento de la tasa de cambio en

los últimos años y la estrategia del endeudamiento del Gobierno nacional, que buscó más recursos en los mercados internos, llevó a que al cierre de 2018 la deuda interna fuese el 65% de la deuda total (Gráfico 3-2). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Gráfico 3-2



Fuente: Contraloría General de la República.

3.2. Deuda externa del Gobierno nacional Central

3.2.1. Saldos e indicadores

Al finalizar 2018 la deuda externa del GNC alcanzó \$164,12 billones (USD 50.503,07 millones), equivalentes al 16,8% del PIB. El saldo por endeudamiento en bonos llegó a \$93,11 billones (56,7% del total) y los préstamos con multilaterales a \$62,81 billones (38,3% del total). Los \$8,20 billones restantes (5,0% del total) correspondieron a préstamos con otros gobiernos, banca de fomento y banca comercial. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Respecto a 2017 la deuda externa se incrementó en \$21,45 billones (15,0%) presentando aumentos en los saldos de todos los prestamistas (Cuadro 3-7). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 3-7

Agente	2015	2016	2017	2018	Variación 2018/2017		Participación	
					Absoluta	%	2017	2018
Tenedores de bonos	75,48	76,20	83,15	93,11	9,96	12,0	58,3	56,7
Banca multilateral	50,11	53,16	54,36	62,81	8,45	15,5	38,1	38,3
BID	21,53	22,02	23,18	26,11	2,93	12,6	18,2	15,9
BIRF	25,20	26,75	26,41	30,90	4,49	17,0	18,5	18,8
Otras	3,38	4,39	4,78	5,81	1,03	21,5	3,4	3,5
Gobiernos	3,04	3,41	3,55	5,17	1,62	45,6	2,5	3,2
Banca de fomento	0,87	1,22	1,52	2,94	1,42	93,4	1,1	1,8
Banca comercial	0,09	0,09	0,09	0,09	0,00	0,0	0,1	0,1
Total	129,59	134,08	142,67	164,12	21,45	15,0	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

El GNC, dentro de su estrategia de endeudamiento, buscó diversificar sus fuentes de financiamiento externo, por lo cual el portafolio de sus bonos externos se encuentra denominado en cuatro monedas: dólares, euros, pesos colombianos y yenes. Pese a ello, los bonos en dólares (USD 25.038,47 millones) representaron más de la mitad de la deuda externa total (Cuadro 3-8).

Respecto a las agencias multilaterales, los dos principales prestamistas fueron el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con USD 9.508,88 millones y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con USD 8.033,20 millones, destacándose igualmente los saldos adeudados a

la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) con USD 1.568,60 millones y a la agencia del gobierno alemán *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) con USD 904,33 millones. La participación de los distintos prestamistas no varió mucho entre 2017 y 2018, destacándose la caída en la participación de los bonos en dólares y los TES Globales y el incremento de la deuda con AFD y de KfW.

Cuadro 3-8

Deuda externa del GNC - principales prestamistas 2017-2018 Cifras en millones de dólares y porcentajes				
Prestamista	Saldo 2017	Participación	Saldo 2018	Participación
Bonos denominados en dólares	24.038,47	50,3	25.038,47	49,8
BIRF	8.850,21	18,5	9.508,88	18,8
BID	7.766,74	16,2	8.033,20	15,9
CAF	1.524,29	3,2	1.716,13	3,4
TES Globales	1.807,01	3,8	1.659,24	3,3
Agencia Francesa de Desarrollo	1.166,86	2,4	1.568,60	3,1
Bonos denominados en euros	1.621,21	3,4	1.543,05	3,1
KfW	507,96	1,1	904,33	1,8
Bonos denominados en yenes	399,80	0,8	409,95	0,8
Otros prestamistas	130,08	0,3	121,22	0,2
Total	47.812,23	100,0	50.503,07	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Como se mencionó anteriormente, **durante 2018 la deuda del GNC se incrementó en \$21,45 billones⁹², resultante de desembolsos por \$15,74 billones y amortizaciones por \$6,04 billones, con lo que se generó un endeudamiento neto de \$9,70 billones**. A este se debe adicionar un aumento de \$11,75 billones, originado en el efecto de la variación en la tasa de cambio por \$265,75 (depreciación de la tasa de cambio de 8,9%) sobre el saldo de la deuda externa (Gráfico 3-5). Es decir, el efecto cambiario fue la principal causa de la variación de la deuda externa. Con el dato de cierre de la deuda externa en dólares y de la TRM se estima que una devaluación del 1% en 2019 generará un incremento de la deuda externa del GNC en pesos por \$1,64 billones⁹³. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Gráfico 3-5



Fuente: Contraloría General de la República.

La evaluación de las agencias calificadoras acerca del riesgo de la deuda soberana es un mecanismo que facilita el acceso a los mercados de capitales. El grado de inversión otorgado por estas agencias representa un aval para los inversionistas internacionales indicándoles que el país no presenta un gran riesgo de incumplimiento en sus obligaciones para con los compradores de estas. Para el caso colombiano,

⁹² La variación en dólares de la deuda externa del GNC fue tan solo de USD 2.690,84 millones (5,6%).

⁹³ Debe tenerse en cuenta que se presentan variaciones por los cambios entre las tasas de cambio de las distintas monedas en que esta denominada la deuda externa.

entre marzo y junio de 2011 el país logró alcanzar una calificación de las tres principales calificadoras de riesgo (Moody's, Standard and Poor's y Fitch Ratings) que le otorgaban el grado de inversión conservado hasta la fecha (Cuadro 3-9).

En 2018 el único cambio se dio cuando en febrero *Moody's* mantuvo la calificación de Colombia en Baa2, pero redujo la perspectiva de estable a negativa por la expectativa de una consolidación fiscal más lenta. En el resto del año las agencias mantuvieron su atención inicialmente sobre los resultados de los procesos electorales y después en el contenido de las reformas propuestas por el nuevo gobierno y su trámite en el legislativo.

Cuadro 3-9

Evolución de la calificación de la Deuda soberana de Colombia			
Agencia	Calificación	Fecha	Grado
Moody's	Ba1 (Estable)	19-jun-08	Especulativo
	Ba1 (Positivo)	9-sep-10	Especulativo
	Baa3 (Estable)	31-may-11	De inversión
	Baa3 (Positivo)	8-jul-13	De inversión
	Baa2 (Estable)	28-jul-14	De inversión
	Baa2 (Negativa)	22-feb-18	De inversión
S & P	BB+ (Estable)	5-mar-07	Especulativo
	BB+ (Positiva)	7-jul-10	Especulativo
	BBB- (Estable)	16-mar-11	De inversión
	BBB- (Positiva)	15-ago-12	De inversión
	BBB- (Estable)	24-abr-13	De inversión
	BBB- (Negativa)	18-feb-16	De inversión
Fitch Ratings	BBB- (Estable)	11-dic-17	De inversión
	BB+ (Estable)	21-jun-07	Especulativo
	BB+ (Positiva)	14-oct-10	Especulativo
	BBB- (Estable)	22-jun-11	De inversión
	BBB- (Positivo)	6-mar-13	De inversión
	BBB (Estable)	10-dic-13	De inversión
	BBB (Negativo)	22-jul-16	De inversión
	BBB (Estable)	10-mar-17	De inversión

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.3. Servicio de la deuda externa 2018

Durante 2018 los pagos por servicio de la deuda externa ascendieron a \$12,66 billones (1,3% del PIB), de los cuales correspondieron \$6,04 billones a **amortizaciones y \$6,62 billones a pagos a intereses y comisiones**. Mientras el comportamiento de la TRM en la primera parte del año alivió las presiones sobre la caja del GNC por este concepto, la devaluación de la última parte del año incrementó el pago por servicio de la deuda. La trayectoria de pagos mensuales mostró una importante concentración en octubre que correspondió a los títulos canjeados en la operación de manejo (Gráfico 3-8). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Gráfico 3-8



Fuente: Contraloría General de la República.

3.2.4. Perfil de la deuda externa

La proyección del perfil de la deuda externa se extiende hasta 2050, con vencimientos para 2019 que ascienden a USD 2.320 millones.

correspondientes al 4,6% del saldo total de deuda externa del GNC. Se presenta una concentración importante de pagos entre 2021 y 2027, con valores máximos en 2026 (8,8% del total) y 2027 (9,6% del total). En el largo plazo se presentarán concentraciones importantes en 2041, 2044 y 2045 (esta última reforzada por la reapertura del bono con vencimiento ese año). Los pagos de intereses en 2019 ascenderían a USD 2.304 millones y van descendiendo en la medida que se va amortizando la deuda (Gráfico 3-9).



Por instrumentos se espera que las amortizaciones por bonos lleguen en 2019 a USD 1.409,95 millones, correspondientes a la cancelación del bono global con vencimiento en marzo por USD 1.000,00 millones y los títulos emitidos en Japón, conocidos como bonos samuráis, con vencimiento en noviembre por USD 409,95 millones. A las multilaterales se les debe cancelar USD 783,45 millones, a la AFD un valor de USD 69,50 millones y a la agencia alemana KfW un monto de USD 50,61 millones. En los próximos años las grandes concentraciones se originan por vencimientos de títulos, mientras las cancelaciones de préstamos de multilaterales presentan un patrón más regular (Gráfico 3-10).



3.3. Deuda interna del Gobierno nacional Central

Saldos e indicadores.

Al cierre de 2018 la deuda interna del GNC llegó a \$304,73 billones, equivalente al 31,1% del PIB. Del total de la deuda interna \$293,41 billones correspondieron a TES B, de los cuales \$182,79 billones (62,3%) se emitieron en pesos, \$100,12 billones (34,1%) en UVR y el resto (\$10,50 billones) en TES B de corto plazo. Los demás títulos de deuda interna llegaron a \$11,32 billones, dentro de los cuales se destacaron los bonos pensionales con un

saldo de \$9,86 billones al cierre de 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En 2018 la deuda interna del GNC presentó un incremento de \$37,90 billones (14,2%), explicado en desembolsos por \$65,70 billones y amortizaciones por \$30,47 billones, que generó un endeudamiento neto de \$35,23 billones. Adicionalmente, por efecto de la variación del valor de la UVR (\$8,29 billones en el año, que correspondió a un aumento del 3,28%) se presentó un incremento de \$2,67 billones en el saldo de los TES en UVR. El mayor incremento se registró en los TES B denominados en UVR (\$24,17 billones), seguido por los TES B en pesos de largo plazo (\$12,11 billones). En 2018 el incremento en el monto de emisiones semanales de TES B de corto plazo (\$50.000 millones) generó un incremento en el saldo de TES B de corto plazo por \$2,10 billones (Cuadro 3-13). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 3-13

Deuda interna del Gobierno Nacional Central Cifras en billones de pesos

Concepto	Saldo 2017 (1)	Variación UVR (2)	Desembolsos (3)	Amortizaciones (4)	Saldo 2018 (1+3-4)	Variación absoluta	Variación (%)	Participación (%)
TES B en pesos	170,88	0,00	30,48	18,37	182,79	12,11	7,1	80,0
TES B Corto Plazo	8,40	0,00	13,00	10,90	10,50	2,10	25,0	3,4
TES B UVR	75,96	2,70	21,97	0,50	100,12	24,17	31,8	32,9
Bonos Pensionales	10,22	0,00	0,07	0,42	9,86	-0,35	-3,4	3,2
Títulos y otros bonos	1,58	-0,03	0,19	0,28	1,46	-0,12	-7,6	0,5
Total	266,83	2,67	65,70	30,47	304,73	37,90	14,2	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

La emisión de TES B en el mercado local ha sido el principal instrumento de endeudamiento utilizado por el GNC. Estos bonos han venido ganando participación dentro del portafolio de deuda del GNC⁹⁴, de forma que mientras en 2005 representaban el 80,3% de la deuda interna y el 53,4% de la deuda total, para diciembre de 2018 equivalían al 96,3% de la deuda interna y el 62,6% de la deuda total (Cuadro 3-14). El desarrollo de un mercado de deuda pública interna desde la última década del siglo anterior permitió al GNC evitar riesgos cambiarios, acceder a los recursos de inversionistas institucionales como los fondos de pensiones, tener una idea más cierta del costo de la deuda debido a la utilización de mecanismos de mercado en la colocación de los bonos (subastas) e incentivar el desarrollo del mercado de capitales interno.

3.3.3. Servicio de la deuda interna.

Por servicio de su deuda interna el GNC canceló en 2018 \$48,13 billones, (4,9% del PIB), discriminados en \$30,47 billones por amortizaciones (incluye \$12,26 billones de la operación de canje) y por pago de intereses y comisiones \$17,66 billones. La distribución mensual de los pagos por amortizaciones responde a varios elementos: los vencimientos trimestrales de los TES B de corto plazo, el pago de los TES B que vencían en octubre y noviembre y la operación de canje

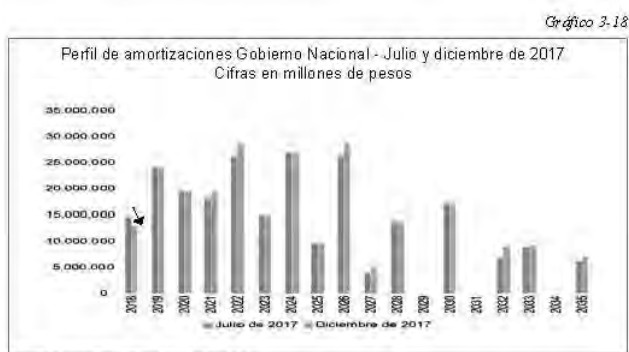
⁹⁴ Los saldos de los TES B se presentan a valor nominal, para el caso de los TES B denominados en UVR su valor se calcula utilizando la UVR de cierre de mes.

de deuda que se ejecutó en octubre. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.3.5. Operaciones de manejo de deuda interna 2018.

Al finalizar julio de 2017 el perfil de deuda del Gobierno mostraba el vencimiento de dos emisiones de TES B de largo plazo en 2018: la primera en octubre por un monto de \$4.932.331 millones y la segunda en noviembre por un monto de \$9,668,635 millones, para un gasto total por amortizaciones de TES B de \$14.600.966 millones. Así quedó reflejado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2018 aprobado mediante Ley 1873 de 2017.

En octubre de 2017 el Gobierno realizó una redención anticipada de TES B por \$1.500.000 millones, operación que afectó el PGN 2017 y liberó espacio presupuestal en 2018. Al comparar los perfiles de vencimiento de los TES B de largo plazo de julio y diciembre de 2017 se nota la caída de las amortizaciones estimadas para 2018 precisamente por el monto de la operación de manejo (Gráfico 3-18). Además, se presenta un ahorro de \$168.750 millones en el pago de intereses de 2018.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La debilidad en el recaudo tributario, las dificultades para cumplir con los compromisos de gasto y los desafíos del proyecto de Presupuesto de 2019 llevaron al Gobierno a realizar una operación de canje de títulos en octubre de 2018 autorizada por la Resolución 3352 de 2018. Mediante esta operación se recibieron títulos por \$12.306.350 millones con vencimientos en 2018 y 2019 y se entregaron al mercado TES B por \$12.264.507 millones con vencimientos entre 2023 y 2035 (Cuadro 3-18).

Cuadro 3-18
Operación de canje de deuda - octubre de 2018
Cifras en millones de pesos

Vencimiento	Moneda	Cupón	Valor nominal COP
TES B Recibidos			
24-10-18	COP	11,25%	906.514
21-11-18	COP	5,00%	5.632.635
17-04-19	UMR	3,50%	498.249
11-09-19	COP	7,00%	5.268.951
Total			12.306.350
TES B Entregados			
23-02-23	UVR	4,75%	2.207.131
26-11-25	UVR	3,50%	2.210.000
17-03-27	UVR	3,30%	1.713.773
28-04-28	COP	6,00%	2.450.000
30-06-32	COP	7,00%	1.840.000
04-04-35	UVR	4,75%	1.843.604
Total			12.264.508

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cuadro 3-19 muestra el servicio de la deuda proyectado de los títulos involucrados en la operación de canje, tanto si no se hubiese realizado la operación como con los nuevos títulos que el Gobierno entregó al mercado. Para los TES B denominados en UVR se utilizó un supuesto de incremento de 3% anual. Tomando una tasa de descuento del 3,0%, el ejercicio muestra que se logra disminuir el valor presente de las amortizaciones en \$1.138.891 millones, pero a costo de un incremento de \$5.079.688 millones en el valor presente del pago de intereses (por las mayores tasas cupón y los mayores plazos). En total se presenta, a valor presente, un mayor servicio de la deuda de \$3.940.797 millones.

Cuadro 3-19
Servicio de la deuda proyectada de los TES B involucradas en la operación de canje de octubre de 2018
Cifras en millones de pesos

Operación	Amortización	Intereses	Amortización	Intereses
2018	6.539	383,81	-	77,35
2019	5.782	397,85	-	611,90
2020	-	-	-	621,99
2021	-	-	-	632,37
2022	-	-	-	643,07
2023	-	-	2.558,67	654,09
2024	-	-	-	540,25
2025	-	-	2.718,02	548,19
2026	-	-	-	458,37
2027	-	-	2.236,08	463,85
2028	-	-	2.450,00	393,49
2029	-	-	-	250,02
2030	-	-	-	253,66
2031	-	-	-	257,40
2032	-	-	1.840,00	261,26
2033	-	-	-	136,43
2034	-	-	-	140,53
2035	-	-	3.047,20	144,74
Valor Presente	12.152,89	769,88	11.013,00	5.849,57

Fuente: cálculos propios Contraloría General de la República.

No obstante, debe tenerse en cuenta que este ejercicio no considera el tipo de gasto en que se apliquen los recursos liberados con la operación (o del tipo de financiamiento alternativo al que podría recurrir el gobierno). Si estos gastos generan una alta rentabilidad económica y/o social (costo de oportunidad), estos beneficios deberían incluirse en la evaluación de la operación de canje.

CAPÍTULO IV

Deuda de las entidades descentralizadas por servicios

La deuda de las entidades descentralizadas⁹⁵ es el reflejo de las inversiones que debieron realizar para la construcción de la infraestructura del país. En la década de los ochenta la deuda externa registró un gran crecimiento hasta alcanzar el 25% del PIB, consolidando la primera crisis de la deuda a mediados

⁹⁵ Las entidades descentralizadas del orden nacional (EDN) son aquellas que pertenecen a la Rama Ejecutiva y se encargan de cumplir funciones que le corresponden al Estado, pero que son delegadas en estas para su mejor funcionamiento. Se dividen en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado como el Ecopetrol S.A. Reficar, ISA y Satena, sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, superintendencias y las unidades administrativas especiales como la Aerocivil con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por ley o con su autorización. Las del orden territorial (EDT) corresponde a EPM, TGI, Metro de Medellín, entre otras.

de esos años. Ello tuvo que ver con la creación de la infraestructura del sector eléctrico con proyectos como la Hidroeléctrica del Guavio, la expansión del sector eléctrico, las Centrales Hidroeléctricas de Caldas (CHEC) y Betania, el proyecto carbonífero Cerrejón Zona Norte (Carbocol) y en Metro de Medellín, entre otros.

Luego de controlada la crisis a través del refinanciamiento de esos proyectos, solventados en buena parte mediante la internización⁹⁶ de la deuda, se cumplió con el servicio de la deuda externa y se lograron reactivar proyectos estancados como el Metro de Medellín o poner en funcionamiento muchos de ellos, especialmente en el sector eléctrico (Gráfico 4-1). Una vez puestos en marcha los proyectos, la solución al endeudamiento se dio mediante la enajenación de la mayoría de las empresas al sector privado, como ocurrió con Carbocol, Isagén o la venta al sector público territorial de la Hidroeléctrica de Caldas (CHEC) y algunas otras empresas del sector que fueron compradas por EPM; o través de la modalidad de capitalización que se hizo sobre la Hidroeléctrica del Guavio, donde la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) quedó con una parte y Codensa, empresa privada, con otra. Igual esquema se utilizó con Telecom en la cual Telefónica de España se quedó con la mayoría de la empresa.

En el presente siglo se promovieron otros proyectos apalancados en deuda externa que corrieron similar proceso: atrasos, mayores costos y mayor endeudamiento. Están los casos de la Refinería de Cartagena (Reficar), la Hidroeléctrica Hidroituango, el túnel de La Línea y los sistemas de transporte masivo, entre otros. Ello se evidenció en el cambio en la curva de endeudamiento externo a partir de 2011 hasta 2015, jalonada principalmente por el apalancamiento de Reficar e Hidroituango (Gráfica 4-1).

Ese nuevo incremento en la deuda externa de las empresas lo explicó el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el auge de inversiones de los sectores minero energético, registrando una tendencia generalizada en la mayoría de los países. Pero, además, se observó en el financiamiento por parte del BIRF de proyectos apalancados en crédito externo tendientes a la formación bruta de capital fijo. El FMI advirtió sobre tres hechos: *i*) el crecimiento de la deuda en estas empresas; *ii*) su posible incidencia sobre las finanzas de los gobiernos centrales; y *iii*) el mayor apalancamiento mediante emisión de bonos de los programas de expansión de las empresas del sector energético. Ello se analizará con mayor detalle por cada una de las empresas más endeudadas.

Para 2018 en el agregado del endeudamiento de las entidades descentralizadas por servicios alcanzó los \$95,01 billones con una reducción de 58 mil millones frente al dato registrado en 2017. De ese monto, las entidades del orden nacional sumaron \$59,08 billones (6% del PIB); el mayor saldo lo registró la deuda externa que sumó al finalizar \$47,88 billones, mientras la deuda interna registró un valor de \$11,21 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Porsu parte, las del orden territorial registraron una deuda total de \$35,92 billones (3,7% del PIB) con un crecimiento de \$2,59 billones respecto al año anterior y representó el 6,3% de la deuda total del sector público; en este sector la deuda externa sumó \$18,89 billones mientras que la interna alcanzó los \$17,03 billones. El endeudamiento se concentró en diez empresas (Gráfico 4-3), las cuales registraron deuda por \$33,9 billones; el restante \$2,02 billones se distribuyeron entre las demás empresas descentralizadas territoriales. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cabe señalar que la deuda de las empresas disminuyó nominalmente debido a las amortizaciones, cancelaciones y asunciones realizadas por las entidades en los últimos años: en 2017 disminuyeron en \$5 billones y en 2018 lo hicieron en \$3,8 billones. Para 2018 los pagos y otras operaciones de deuda se dieron principalmente en el sector minero por Ecopetrol S.A., aunque el efecto cambiario pesó más sobre los saldos, incrementando los mismos en un monto de \$4,89 billones, con lo que al final del periodo el descenso no fue tan fuerte (Cuadro 4-1).

Se destacaron los pagos anticipados de deuda realizados en la vigencia, la contratación de endeudamiento interno en el sector energético para cubrir costos de proyectos iniciados en años anteriores que superaron lo planeado, la crisis de Electricaribe que debió asumir el gobierno nacional en su intervención contratando deuda a través del Fondo Empresarial de la Superintendencia

Gráfico 4-1



Fuente: Contraloría General de la República.

Gráfico 4-1



Fuente: Contraloría General de la República.

⁹⁶ A través de préstamos del Gobierno nacional con los cuales se firmaban acuerdos de pagos por parte de las entidades.

de Servicios Públicos para cubrir los pagos de suministro de energía.

Cuadro 4-1
Saldo de deuda entidades descentralizadas 2017-2018
(Clasificación: CHFP)
Cifras en billones de pesos

Sector	2017	Desembolsos	Amortizaciones	Intereses	Ajuste de Cambio	2018	Participación
Sector público Nacional	62,28	2,68	9,88	4,93	4,01	59,09	62,2
Interna	11,95	1,35	2,10	2,35	-	11,21	11,8
Externa	50,31	1,34	7,78	2,58	4,01	47,88	50,4
Sector público Territorial	33,34	8,00	6,28	1,81	0,87	35,92	37,8
Interna	16,74	2,03	1,74	0,88	-	17,03	17,9
Externa	16,60	5,97	4,54	0,93	0,87	18,89	19,9
Total	95,60	10,68	16,16	6,74	4,88	95,01	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

En ambos sectores (nacional y territorial) la deuda se concentró en las empresas en las cuales el Estado tiene una alta participación accionaria como el caso de Ecopetrol e ISA, entre otras, y las vinculadas directas no societarias como Empresas Públicas de Medellín, EEB, TGI, UNE - Tigo en el ámbito territorial. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Gráfico 4-3



Fuente: Contraloría General de la República.

Aunque a nivel macro el saldo de deuda de estas empresas no es tan significativo como el del Gobierno nacional, las dificultades financieras de estas empresas pueden afectar las finanzas de la Nación, especialmente si ésta es garante de los créditos externos y las compañías presentan problemas de solvencia y de capacidad de pago para atender a los acreedores, ya que la Nación debe apropiarse recursos en el pre- supuesto para pagar el servicio de la deuda. La proporción de endeudamiento de las empresas con relación al total se concentra en tres sectores principalmente: el minero, energético y financiero; mientras los seis sectores restantes tienen bajos niveles (Gráfico 4-4).



Fuente: Contraloría General de la República.

4.1. Empresas del Sector Minero

Este sector está liderado por las empresas del nivel nacional en especial del Grupo Empresarial Ecopetrol S.A. y sus filiales en diferentes tipos de negocios que van desde producción, refinación y transporte de hidrocarburos, entre otros. **Durante**

los últimos cuatro años este sector ha mantenido los mayores montos de endeudamiento, representando el 68,5% de la deuda total de las entidades descentralizadas nacionales, con un monto total adeudado en 2018 de \$40,37 billones, una reducción de \$5,96 billones frente al saldo registrado en el año anterior. Los mayores montos se concentran en la deuda externa con \$38,39 billones, mientras que la interna llega a \$1,98 billones (Cuadro 4-2). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 4-2
Saldo de deuda Grupo empresarial Ecopetrol 2017-2018
Cifras en billones de pesos

Sector Minero	2017			2018		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Ecopetrol S.A.	3,20	35,70	38,90	1,54	31,38	32,93
Refinería de Cartagena S.A.	-	4,94	4,94	-	5,39	5,39
Oleoducto Central	0,54	1,49	2,03	-	1,62	1,62
Bioenergy	0,07	-	0,07	0,05	-	0,05
Bioenergy Zona Franca	0,38	-	0,38	0,38	-	0,38
Total	4,19	42,14	46,33	1,98	38,39	40,37

Fuente: Contraloría General de la República.

4.1.1. Ecopetrol S.A.

El saldo total de la deuda de Ecopetrol, al cierre de 2018, fue de \$32,9 billones, de los cuales \$1,54 billones correspondieron a deuda local, representados en bonos emitidos en 2010 y 2013 y \$31,3 billones a deuda externa, compuesta por parte de la deuda asumida por Ecopetrol de los créditos de Reficar en 2017, la emisión de bonos 2009, 2013, 2014 y 2015 y por créditos BOOMT⁹⁷ de Termo Morichal I y II, denominados en dólares, que fueron asumidos cuando la empresa canadiense *Pacific Rubiales* salió de Campo Rubiales y pasó a ser administrado por la estatal petrolera. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Para 2018 se dio una disminución de deuda de Ecopetrol S.A., tanto interna como externa, a pesar de la variación en la tasa de cambio que le significaba un incremento de \$2,92 billones por efecto de la devaluación; los pagos anticipados y las amortizaciones por \$5,97 billones, hicieron que el movimiento fuera hacia abajo y disminuyera el saldo total.

En deuda externa el servicio total de la deuda pagado fue de \$7,9 billones, de los cuales \$5,8 billones se dieron por concepto de amortizaciones y \$2 billones por pago de intereses, además de prepagos por un valor de \$1,4 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

- Ecopetrol pagó anticipadamente la totalidad del bono externo emitido en 2013 por valor de USD 350 millones con vencimiento a cinco años. El valor prepago por la entidad fue de USD 354 millones, que incluyeron intereses.
- Canceló también los créditos firmados en 2013 con la banca inter- nacional a través de

⁹⁷ BOOMT: *Build, Operate, Own, Maintain and Transfer*; por sus siglas en Inglés (Construcción, operación, mantenimiento y transferencia).

las facilidades de financiación del *US Exim Bank* firmado por valor total de USD 426,6 millones y cuyos vencimientos estaban pactados hasta 2023 (10 años), de este crédito pagó un total de USD 156 millones, que correspondía al saldo adeudado a la fecha.

- A finales de diciembre la entidad realizó prepago del bono externo emitido en 2009 por valor de USD 1.500 millones, cuyo vencimiento estaba pactado para el 23 de julio de 2019. El valor cancelado fue de USD 1.587 millones, sumados los intereses causados. Es de resaltar que este pago se verá reflejado en los datos estadísticos para 2019.
- En deuda interna la entidad canceló el préstamo sindicado (Banco de Bogotá, Banco Popular, BBVA Colombia, Banco Itaú, Banco Agrario, Banco AV Villas, Banco de Occidente), además del bono a cinco años emitido en 2013, con lo cual se disminuyó la deuda interna de un saldo de \$3,19 billones en 2017 a \$1,54 billones, representado en bonos locales 2010 y 2013.

En cuanto a la deuda interna total, esta se mantuvo constante entre los \$5,34 billones y \$5,27 billones hasta 2016, mientras que en 2017 los saldos de este tipo de deuda comenzaron a bajar por la capitalización de los créditos por \$1,1 billones que tenía Reficar S.A. con Ecopetrol S.A. (préstamo intercompañía) (Cuadro 4-4).

Cuadro 4-4

Centralización de Ecopetrol 2014-2018 Cifras en millones de dólares			
Contrato	Año	Monto	Prestamista
Expansión Refinería de Cartagena	2014	764,00	Ecopetrol AG
	2014	249,00	Ecopetrol AG
	2014	2.000,00	Tenedores de bonos
Plan de Inversiones Ecopetrol	2014	1.200,00	Tenedores de bonos
	2015	1.825,00	JP Morgan Chase Bank
	2015	1.500,00	Tenedores de bonos
	2016	175,00	Bank of Tokio LTD
	2018	665,00	The Bank of Nova Scotia International
	2016	300,00	Export Development Canada
Asunción de deuda de Reficar por Ecopetrol	2017	2.000,75	Export Import Bank of The United States
	2017	75,50	BNP Paribas
	2017	72,91	HSBC
	2017	158,65	Sumitomo Bank
	2017	358,60	Bank of Tokio LTD

Fuente: Contraloría General de la República.

Cabe mencionar que en estos años de crisis en los mercados, Ecopetrol contrató un crédito externo por USD 665 millones en 2018, como soporte financiero, si hubiese alguna contingencia; sin embargo, como los precios de los combustibles respondieron favorablemente en los mercados internacionales, hasta la fecha la Empresa no ha requerido su desembolso.

De acuerdo con el contexto anterior y según los saldos totales de endeudamiento, el perfil de vencimientos a corto plazo que registra Ecopetrol bajó. Se realizaron pagos que se vencían en 2019, relajando este año sustancialmente, sin embargo, se mantiene presión en 2023, 2025 y 2026, además de darse un incremento en 2043 y 2045.

4.1.2. Refinería de Cartagena (Reficar S.A.)

La deuda de esta entidad se concentró en la externa, cuyo prestamista único es Ecopetrol Capital AG, filial financiera de la estatal petrolera. El saldo para 2018 fue \$5,38 billones, con un incremento de \$440 mil millones con relación a 2017, dado por efecto de la devaluación del peso colombiano con respecto al dólar. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Después de la asunción de la deuda externa en 2017 para el proyecto por parte de Ecopetrol S.A., el perfil que le queda a la entidad es similar al presentado el año anterior. Estos créditos se dieron en condiciones favorables por darse entre dos filiales, comenzando sus vencimientos efectivos entre 2028 -2031 y entre 2039- 2045 (Gráfica 4-7). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Gráfico 4-7



Fuente: Contraloría General de la República.

Cabe mencionar que el pago de intereses no se ha hecho efectivo a pesar de que registran vencimientos desde 2013, los cuales se vienen causando convirtiéndose en intereses diferidos. El valor causado a 2018 fue de USD 497 millones, a pesar que se proyectaba que con la puesta en funcionamiento de la Refinería se comenzaran a dar los pagos (Cuadro 4-5). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 4-5

Intereses causados (Reficar S.A.) Cifras en millones de pesos							
Crédito	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ecopetrol Capital A.G.							
Subordinated Loan Agreement 2011	45.686	20.449	20.701	22.616	24.636	27.806	161.893
Construction Support SLA 2013	436	13.072	13.230	14.437	15.710	17.706	74.592
Debt Service Guarantee SLA 2014	-	2.962	13.018	14.172	15.390	17.300	62.842
Construction Support SLA 2014	-	7.903	41.257	44.916	48.774	54.828	197.677
Total Ecopetrol Capital A.G.	46.122	44.386	88.206	96.141	104.510	117.639	497.005

Fuente: Refinería de Cartagena.

Los estados financieros a diciembre 2018, presentados por la entidad ya en pleno funcionamiento muestran una pérdida en el resultado de la operación por \$1,2 billones, una pérdida neta antes de impuestos de \$1,6 billones y una pérdida neta del año de \$802.449,72 millones⁹⁸, comportamiento preocupante por el efecto que puede tener en su casa matriz Ecopetrol S. A. y por el pago de la deuda que aún mantiene con Ecopetrol Capital AG. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

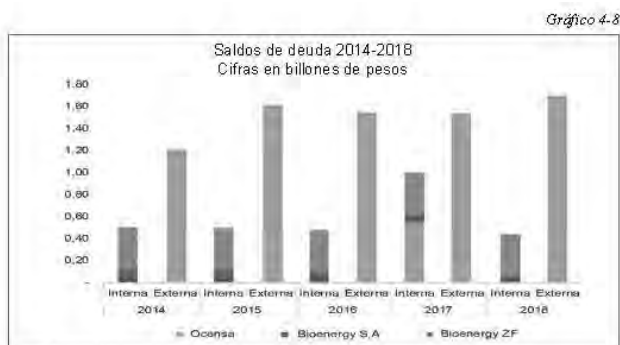
⁹⁸ Estados Financieros a 31 de diciembre 2018, Refinería de Cartagena S.A.S, liberados el 26 de marzo de 2019.

Comparado con los resultados de 2017 cuando apenas comenzaba la operación de la Refinería de Cartagena la situación ha empeorado y no se están dando los resultados financieros esperados, esto llama la atención, ya que aunque la estatal petrolera asumió el endeudamiento y dejó con menos presión financiera a la refinería, no ha sido suficiente para que genere utilidades, si Ecopetrol no hubiese asumido la deuda, esta entidad muy seguramente no habría podido cancelar sus obligaciones como estaba proyectado, sin embargo es de mencionar que la importación de combustibles pesados ha disminuido según cifras del DANE de 2017 a 2018, lo que significa que se está supliendo esta necesidad con los crudos generados por la refinería. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.1.3. Otras empresas del Grupo Ecopetrol.

El Oleoducto Central (Ocesa S.A.) registró un incremento en el saldo de deuda externa por el tipo de cambio, mientras que con respecto a la deuda interna canceló el *leasing* contratado en 2016 por \$542 mil millones. En 2014 realizó la emisión de bonos por USD 500 millones, con el fin de implementar proyectos para aumentar la capacidad de transporte de petróleo en el mediano y largo plazo (Gráfico 4-8).

Por su parte, Bioenergy y Bioenergy Zona Franca, filiales de Ecopetrol para la producción de Biodiésel, amortizaron su deuda al pasar de \$71 mil millones en 2017 a \$52 mil millones en 2018 en el primer caso y en el segundo manteniendo una deuda estable de \$382 mil millones.



Fuente: Contraloría General de la República.

4.2. Empresas del Sector Energético

El sector energético colombiano, tiene una deuda que representa el 17% del total de las entidades nacionales, siendo el segundo después del minero en tener los niveles más altos de financiamiento; durante los últimos cuatro años los saldos se han venido incrementando, pasando de \$7,14 billones en 2014 a \$10,1 billones en 2018, esto explicado por la dinámica que ha tenido la deuda interna, la cual al contrario que el sector anterior, tiene un mayor porcentaje. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Este periodo se caracterizó por la venta de Isagén S.A. a finales de 2016, bajando tanto la deuda interna como la externa en \$3,6 billones que tenía de endeudamiento la entidad para este año, sin embargo,

para el 2017 las demás entidades que componen el sector comenzaron una mayor contratación crediticia, incrementando sus saldos hasta 2018 (Gráfico 4-9).

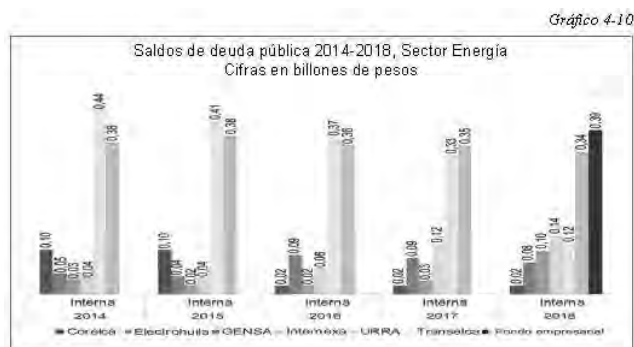


Fuente: Contraloría General de la República.

Los mayores niveles de endeudamiento los tiene el conglomerado empresarial ISA S.A., de donde Interconexión Eléctrica ISA S.A. casa matriz es quien tiene los más altos valores de deuda, además es está quien garantiza sus filiales Internexa S.A., Transelca S.A. y sus asociadas en Perú, Bolivia, Chile, Costa Rica y Brasil.

En este grupo de entidades del sector de energía, solo dos tienen deuda externa: la Generadora y Comercializadora de Energía S.A. (Gensa S.A.) e Interconexión Eléctrica S.A., las cuales incrementaron sus niveles de deuda, principalmente por variaciones en el tipo de cambio (Gráfico 4-9). En el caso de ISA, canceló su endeudamiento externo propio en julio 2017, solo mantenía los valores de garantía a sus filiales externas, las cuales también han empezado a cancelar su deuda; a finales de 2018 nuevamente está entidad contrató un crédito externo por USD \$50 millones con *Bank of Nova Scotia* con el fin de financiar sus planes de inversión.

La deuda interna pasó de \$5,8 billones a \$8 billones entre 2014 y 2018, monto incrementado por las nuevas contrataciones de deuda realizadas por empresas como Gecelca S.A., Centrales Eléctricas de Nariño S. A, Electrificadora del Caquetá, Gestión Energética (GENSA S.A.), Internexa S.A., ISA S.A., Transelca S.A., Electrificadora del Huila S.A. y el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos (Gráfico 4-10). Esta última adquirió endeudamiento garantizado por la Nación para la Electrificadora del Caribe - Electricaribe S.A., para poder solventar el suministro de energía después de la salida de Gas Natural quien la administraba y la toma de control por parte del Gobierno nacional. (Subrayado y resaltado fuera de texto).



Fuente: Contraloría General de la República.

Para 2018, los saldos del sector energético nacional aumentaron en \$1,3 billones, pasando de \$9,23 billones a \$10,5 billones, de este último monto \$8,49 billones corresponden a la deuda interna y \$2,08 billones a deuda externa, el incremento esta dado principalmente en la deuda local, la cual tuvo gran dinámica de contratación en este año, es de mencionar que, en las entidades nacionales totales, el sector energético fue el único contratante de deuda interna en la vigencia (Cuadro 4-6). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 4-6

Saldos de deuda Sector Energía 2017 – 2018
Cifras en miles de millones de pesos

Sector Energía	Interna 2017	Externa 2017	Total 2017	Interna 2018	Externa 2018	Total 2018
ISA	4.139,07	1.612,31	5.750,39	4.568,59	1.779,98	6.348,57
Gecelca S.A	880,96	277,45	1.108,41	1.223,41	302,16	1.525,57
E.S.P. Gecelca 3 S.A.S	1.237,51	-	1.237,51	1.278,94	-	1.278,94
Fondo Empresarial (Superservicios)	-	-	-	392,00	-	392,00
Transelca	354,25	-	354,25	339,25	-	339,25
Intermeva	118,93	-	118,93	138,47	-	138,47
URRA	330,09	-	330,09	119,94	-	119,94
GENSA	30,87	-	30,87	101,66	-	101,66
Electrificadora del Meta S.A.E.S.P.	116,93	-	116,93	99,84	-	99,84
Electrohulla	85,43	-	85,43	75,30	-	75,30
Centrales Eléctricas de Nariño S.A. E.S.P.	96,99	-	96,99	62,50	-	62,50
Corcelca	18,91	-	18,91	18,91	-	18,91
Distribuidora del Pacífico (DISPAC)	19,53	-	19,53	18,03	-	18,03
Electrificadora del Cauca S.A. E.S.P.	4,97	-	4,97	-	-	-
Total	7.343,06	1.889,76	9.232,82	8.436,82	2.082,14	10.518,96

Fuente: Contraloría General de la República.

La mayoría de los créditos contratados en 2018 se firmaron para apalancar proyectos que superaron los costos previstos, generando necesidad de financiamiento para terminarlos. Este es el caso del proyecto Gecelca 3.2, que tiene también asociada una deuda por cuenta de vinculados económicos por \$1,27 billones, que deja ver los costos del proyecto. Lo mismo puede observarse con relación a Gestión Energética (GENSA), entidad que debió firmar cuatro créditos para solventar los pagos del proyecto PAIPA IV (PPA).

Por su parte, el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos en 2018 contrató créditos de Tesorería y corto plazo con el fin de apalancar el funcionamiento de Electricaribe y pagar los servicios prestados por compañías generadoras de energía del Sistema Interconectado Nacional (SIN), como XM expertos o Emgesa S.A. La intervención del Gobierno nacional de esta empresa hizo que se debieran contratar créditos para mantener su funcionamiento. El plazo de los dos últimos créditos firmados de 180 días, corto plazo, muestra la emergencia con la que debieron firmarse para realizar los pagos respectivos y la crisis por la que pasa administrativamente Electricaribe, que de no solucionarse podría dejar sin energía las áreas de influencia de la compañía. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por otra parte, un hecho que debe mencionarse es la disminución de deuda de la empresa URRA S.A., entidad que canceló parte del acuerdo de pago que tenía con el Gobierno nacional, al pasar de un saldo de \$320 mil millones a \$119 mil millones, aunque lo hizo a través de contratación de deuda con la banca comercial. La entidad firmó tres créditos que aparecerán en las estadísticas de 2019, ya que fueron firmados el 28 de diciembre

de 2018. Con estos créditos, aunque le canceló al Gobierno nacional, aumentó su endeudamiento al pasar de las tasas de intereses favorables del Gobierno a las tasas comerciales, que puede llegar a ser poco beneficioso para la entidad. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.2.2. Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Las Empresas Públicas de Medellín (EPM) registran el mayor nivel de endeudamiento de las entidades descentralizadas territoriales con un monto de \$13,4 billones⁹⁹ y un incremento del 12,7% en la deuda frente a la registrada en 2017, que llegó a los \$11,9 billones. Del monto total, \$11,03 billones correspondieron a deuda externa y \$2,37 billones a deuda interna. El aumento de la deuda externa se originó en los desembolsos efectuados por los acreedores externos y a la mayor devaluación durante 2018 que causó una diferencia cambiaria por \$257.162,6 millones. Durante la vigencia se amortizó deuda por \$355.379,6 millones y no se obtuvieron créditos nuevos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.2.1.1. Hidroeléctrica de Hidroituango.

El contrato BOOMT celebrado entre la Hidroeléctrica Ituango S.A.E.S.P. y E.P.M. Ituango S.A. para construir el proyecto hidroeléctrico Ituango fue cedido a EPM E.S.P. en 2013 y obligó a la empresa a invertir en financiamiento, construcción, operación, mantenimiento y entrada en operación de la central hidroeléctrica, con el compromiso de transferirla a la Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. después de cincuenta años¹⁰⁰. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La crisis del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango se ha venido manifestando en problemas financieros para la empresa que se traducen en mayores costos por retrasos en el cronograma e incumplimiento para la puesta en marcha del embalse y de la generación de energía, atención de las comunidades afectadas por los hechos ocurridos el 28 de abril de 2018, atención de infraestructura física del proyecto y recuperación de la obra, todo lo cual impacta las finanzas de la empresa, situación que ha llevado a que ésta recurra a la venta de activos con el fin de obtener liquidez para atender compromisos financieros, y a gestionar las pólizas con las aseguradoras e incluso a transferir costos a la Sociedad Hidroituango. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Esta situación se refleja igualmente en los resultados del ejercicio de EPM. Si bien es cierto que al cierre de 2018 presentó utilidades por \$2,5 billones, éstas se redujeron con respecto al cierre de 2017 en 10,8%. El impacto del retraso del inicio de la operación de la Hidroeléctrica

⁹⁹ Representa el 27,6% del total de la deuda pública interna territorial, la cual asciende a \$48,6 billones.

¹⁰⁰ Fuente: Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018, Empresas Públicas de Medellín y subsidiarias.

de Hidroituango se reflejó en el menor valor estimado dejado de percibir por la operación comercial de generación de energía, por \$4,0 billones¹⁰¹. Adicionalmente, se constituyeron provisiones en 2018 por \$137.318 millones para amparar la construcción y puesta en operación de la hidroeléctrica, todo lo cual incrementará las necesidades de financiamiento de la empresa. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El saldo de los créditos adquiridos para la financiación del Proyecto Hidroeléctrico de Hidroituango ascendió a \$4,7 billones, correspondientes a \$1,9 billones en deuda interna y \$2,8 billones en acreedores externos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.2.1.3. Hidroeléctrica Porce.

Para la financiación del Proyecto Hidroeléctrico PORCE II y III, se contrataron créditos con el *Bank of Tokyo* por USD 200 millones y con el BID por USD 200 millones, los cuales registraron saldo con el *Bank of Tokyo* por \$133.602 millones y con el BID por \$355.962 millones.

4.2.1.3. Exposición de la deuda de EPM.

El saldo de los créditos adquiridos para la financiación del Proyecto Hidroeléctrico de Hidroituango ascendió a \$4,7 billones, correspondientes a \$1,9 billones en deuda interna y \$2,8 billones en acreedores externos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Los acreedores por financiamiento del proyecto Hidroituango son el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social \$132.516,6 millones; Bank of Tokio \$379.894,5 millones; Tenedores de Bonos varios países \$965.745 millones; Expert Development Canadá \$1.308.525,5 millones y Tenedores de Bonos en Colombia por \$1,8 billones.

El cambio de las condiciones del proyecto por el daño a la infraestructura y a la obra, causaron que la empresa tuviera que recurrir a costos adicionales para los cuales no había realizado provisiones en sus estados financieros 2017, por lo cual tuvo que recurrir a la venta de activos para obtener liquidez, manifestándose la vulnerabilidad de las finanzas de EPM para atender las contingencias que se pudieran presentar en la construcción del proyecto hidroeléctrico y por tanto para pagar el servicio de la deuda con los acreedores, tanto locales como extranjeros.

4.2.2. Grupo Empresa de Energía Bogotá S.A. ESP.

La Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP modificó su razón social a Grupo Energía Bogotá S.A. ESP¹⁰² y controla a diez empresas filiales, dentro de las cuales está el mayor operador de gas natural en Colombia, Transportadora de Gas Internacional S.A. (TGI S.A.).

El saldo de la deuda pública del Grupo Energía Bogotá S.A. E.S.P. es de \$3,81 billones, \$2,50 billones corresponden a deuda externa y \$1,31 billones a deuda interna. Con relación al saldo de 2017, la deuda de la empresa se incrementó 3,4%, debido a desembolsos y ajustes en cambio. Durante la vigencia la empresa canceló el préstamo con Tenedores de Bonos de varios países, al amortizar \$2,2 billones, a quienes pagó comisiones por \$ 67.046,5 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El saldo de los créditos con los acreedores externos son el *Bank of America Nat. Trust Savings Association* por \$2.434,1 millones y la Corporación Andina de Fomento (CAF) por \$ 69.637,5 millones. En cuanto a la deuda interna, permaneció estable, con una disminución de 0,09%.

Durante 2018 la empresa efectuó proceso de enajenación parcial de las acciones en circulación con el fin de proporcionar recursos al Distrito Capital para ejecutar el Plan de Desarrollo Distrital, conservando la mayoría accionaria, 65,68%.

4.2.3. Transportadora de Gas Internacional (TGI)

La Transportadora de Gas Internacional (TGI), filial del Grupo Empresa de Energía de Bogotá (EEB), es otra entidad del orden territorial relevante para el sector. En tal sentido, la TGI registró una deuda por \$3,93 billones, distribuidos en \$2,71 billones para la deuda externa y \$1,22 billones para la interna; mientras que el saldo de los créditos externos ascendió a \$2,7 billones, de los que le correspondió \$272.979 millones al BBVA Bancomer S.A. y \$2,4 billones a tenedores de bonos varios países. Por su parte la deuda interna registró un incremento del 9%.

En 2018 la Empresa registró ganancias por \$455.716 millones¹⁰³ y realizó una operación de manejo de deuda que mejoró su perfil de vencimientos, al redimir de forma anticipada los bonos con vencimiento 2022 y una tasa del 5,7% y en la emisión de un nuevo bono con vencimiento 2028 y una tasa del 5,55%¹⁰⁴.

4.2.4. Empresas Municipales de Cali (Emcali)

Las Empresas Municipales de Cali (Emcali)¹⁰⁵ registraron un endeudamiento por \$999.285 millones, de cuyo saldo le correspondió \$995.851 millones (99,07%) a deuda interna y \$3.433 millones (0,03%) a la externa. La deuda interna de Emcali se originó en un acuerdo de pago con la Nación suscrito el 13 de octubre de 2009, mientras que el saldo de crédito externo por \$3.433,5 millones se suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En este contexto resulta relevante examinar la capacidad de las empresas para generar resultados suficientes con el fin de respaldar el servicio de la

¹⁰¹ Notas a los Estados Financieros, Nota 22, septiembre 2018.

¹⁰² Acta 078 del 6 de octubre de 2017.

¹⁰³ Fuente: Notas a los Estados Financieros.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Emcali fue intervenida desde 2003 hasta 2015.

deuda, a partir de la medición del indicador EBITDA a gastos financieros¹⁰⁶.

Las entidades territoriales se mantuvieron en niveles óptimos de generación de recursos para pagar sus obligaciones financieras, con un indicador para Ecali de cinco veces su capacidad para afrontar el pago de la deuda y de 4,9 para EPM, mientras que las demás entidades de la muestra arrojaron indicadores aceptables.

4.3. Sector Financiero

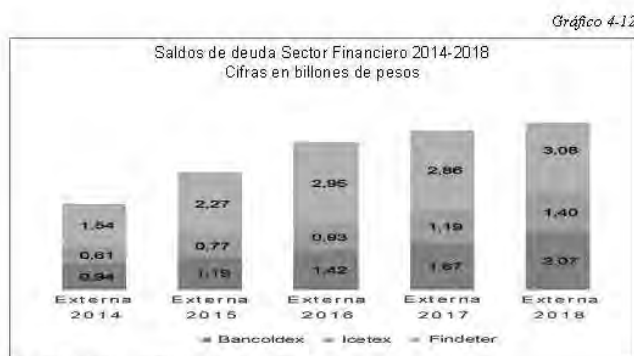
En el último año la deuda del sector sumó \$6,66 billones, debido principalmente a la deuda externa que registró un incremento de \$902 mil millones frente a 2017, por efecto de la devaluación del peso colombiano y los nuevos contratos desembolsados. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El porcentaje de deuda del sector financiero, con respecto a la deuda total de las entidades descentralizadas nacionales, fue del 11,3%, dentro de los tres sectores con altos niveles de endeudamiento y como el tipo de deuda es principalmente externa, se encuentra expuesta a las variaciones en tipo de cambio, lo cual puede afectar las finanzas de las entidades a pesar de las bajas tasas de interés que se obtuvieron con sus prestamistas principales.

En 2018 Bancoldex S.A. contrató deuda con el BID para reconversión productiva y desarrollo exportador por USD 90 millones; la Financiera de Desarrollo Territorial contrató un crédito con el gobierno alemán por USD 82 millones, para el refinanciamiento y redescuentos en forma de subpréstamos para eficiencia energética y energías renovables, y; el Icetex que realizó un préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF para el financiamiento de los programas ACCES- PACES, sin desembolsar, sin embargo esta entidad comenzará a pagar comisiones desde enero 2019 (Gráfica 4-12).

La deuda interna del sector financiero nacional disminuyó, ya que la única entidad que registró saldo fue Fogacoop que pasó de un saldo de \$42.000 millones a \$11.900 millones entre 2014 y 2018, teniendo en cuenta que las demás entidades no reportan por estar dentro de lo establecido por la Ley 80 de 1993; lo contrario ocurrió con la deuda externa, la cual registraba un monto de \$3 billones al comienzo del periodo y terminó el cuatrienio con \$6,65 billones.

¹⁰⁶ EBITDA: Excluye del resultado operacional las depreciaciones, amortizaciones, provisiones, los otros ingresos y egresos y el impuesto al patrimonio; Una relación baja del indicador expresa que la empresa tiene capacidad de pago para afrontar sus deudas.



Fuente: Contraloría General de la República.

En este grupo de entidades la contratación fue dinámica en cuanto a deuda externa y se reportan créditos para inversión enmarcados en los ejes principales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, los cuales eran la Paz, Equidad y Educación, abarcados en este sector por inversiones en sectores productivos como energía, a través de Bancoldex S.A., para desarrollo territorial por Findeter S.A., en educación por el ICETEX, además de créditos asumidos por la Fiduprevisora en el marco del Plan “Todos Somos Pazcífico”; la mayoría de estos créditos fueron garantizados por la Nación, de los que se destacan como principales acreedores del sector la banca multilateral, BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

4.4. Sector Transporte.

La proporción de deuda de este sector, frente al total de las entidades descentralizadas, ascendió a 6,9% a 2018. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en 2015 tenía un endeudamiento de \$414.453 millones, luego incrementó su monto en 2016 a \$630.542 millones y finalizó 2018 con una disminución hasta \$466.099 millones (Cuadro 4-11).

Cuadro 4-11

Saldos de deuda Sector Transporte Nacional 2017-2018
Cifras en millones de pesos

Sector Transporte	2017	2018
Agencia Nacional de Infraestructura	546.221	466.099
Instituto Nacional de Vías (Invia)	35.601	28.631
Aeronáutica Civil	5.236	4.295
Metro de Medellín	5.978.130	6.020.555
Total	6.565.188	6.519.580

Fuente: Contraloría General de la República.

En el periodo de referencia se destacó la capitalización de la deuda de Satena por parte del Gobierno nacional en 2017, por un monto de \$49.165 millones, además de la deuda interna adicional que registró la ANI en los balances contables por \$5,71 billones, por concepto de pasivo financiero por acuerdos de concesión (concedente) que, aunque no se encontró en el total de la entidad, se monitoreó por control de endeudamiento.

En el periodo de referencia se destacó la capitalización de la deuda de Satena por parte del Gobierno nacional en 2017, por un monto de \$49.165 millones, además de la deuda interna adicional que registró la ANI en los balances contables por \$5,71 billones, por concepto de pasivo financiero por acuerdos de concesión (concedente) que, aunque no se encontró en el total de la entidad, se monitoreó por control de endeudamiento.

Para 2018 las tres entidades del nivel nacional que mantuvieron saldos de deuda disminuyeron sus valores totales, haciendo que el sector pasara de \$587.058 millones en 2017 a \$499.025 millones en 2018. Algunos de los acuerdos de pago de estas entidades comenzaran su vencimiento en 2020, como es el caso de Invías, en cuanto la Unidad Administrativa Especial Aerocivil el acuerdo se dio en el marco del crédito externo concedido por el gobierno alemán a través de KFW, el cual el Gobierno nacional debió cancelar y establecer formas de pago directa con la entidad con vencimiento en 2022.

4.4.1. Metro de Medellín.

El monto actual de la deuda del Metro de Medellín ascendió a \$6,02 billones, de los cuales 98,9%, es decir, \$5,95 billones, provino de la deuda adquirida con la Nación (Gobierno nacional Central), especialmente por los pagos adicionales efectuados a los acreedores externos, en virtud de la garantía otorgada a las operaciones de crédito público externo efectuadas por el Metro de Medellín. La deuda con la Nación también incluyó los créditos de presupuesto que otorgó a la empresa para financiar gastos de nacionalización de equipos para el sistema de transporte masivo. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El mayor valor pagado por la Nación se explicó porque las rentas pignoradas por el Metro de Medellín, el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y otras entidades territoriales participantes en el Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros del Valle de Aburrá no fueron suficientes para garantizar y cubrir el 60% de la cuota, con base en la pignoración de las rentas del tabaco y de la gasolina¹⁰⁷. Esto condujo a la firma de un acuerdo de pago que reestructuró la deuda del Metro de Medellín con la Nación¹⁰⁸.

En cuanto al monto de la deuda externa del Metro de Medellín, esta ascendió a \$63.767 millones, que correspondió a capital, intereses, comisiones y otros costos financieros de los créditos de empréstito con acreedores externos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La deuda del Metro de Medellín se mantuvo estable durante el periodo 2017 - 2018, al pasar de \$5,97 billones a \$6,02 billones, debido a

que no adquirió nuevos créditos, aunque viene capitalizando pagos por amortizaciones e intereses. En cuanto a los pagos, para deuda interna efectuó amortizaciones por \$46.190,3 millones, intereses \$79.696,3 millones y no pagó comisiones por no presentar desembolsos de créditos. Para deuda externa realizó amortizaciones por \$9.860 millones y pagó intereses por \$2.124 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.5. Sector Agropecuario y Corporaciones Autónomas Regionales.

Durante el periodo 2014-2018 el Sector Agropecuario, al igual que los demás sectores donde se ubican las empresas nacionales, incrementó su endeudamiento, al pasar de \$416.698 millones en 2014 a casi el doble en 2018 cuando se registró un valor de \$856.228 millones, con su monto más significativo en la deuda externa, la cual incluyó los saldos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el ICA y el Fondo Nacional del Café. En cuanto a la deuda interna, por \$135.858 millones, correspondió a los empréstitos de las corporaciones autónomas y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander (EMPAS). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La concentración en la mayor parte de las entidades se presentó en deuda interna (Cuadro 4-12), aunque la externa fue más alta, teniendo en cuenta el efecto en las variaciones en la tasa de cambio, por lo que en algunos años tuvo un impacto a la baja, como ocurrió entre 2015 y 2016, en estos dos años es importante mencionar que también se encontraba entre los saldos la deuda externa que tenía el Instituto Colombiano Agropecuario la cual fue cancelada a 2017, a pesar de esta cancelación para 2017 y 2018 se presentó un aumento por devaluación, donde la entidad más afectada fue la CAR Cundinamarca que tiene créditos con la banca multilateral (BID, BIRF), firmados en 1991 y 2011, destinados a la recuperación y adecuación hidráulica del Río Bogotá. Este último con la mayor dinámica, ya que aún se registran desembolsos que aumentaron el saldo entre estos dos años.

Cuadro 4-12
Saldo de deuda Sector Agropecuario- CAR 2017-2018
Cifras en millones de pesos

	2017			2018		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
CAR Boyacá	3.219	-	3.219	2.558	-	2.558
CAR Caldas	18.970	-	18.970	30.395	-	30.395
CAR Cundinamarca	18.494	153.414	171.909	16.183	332.345	348.528
CAR Defensa de la Meseta de Bucaramanga	4.247	-	4.247	3.673	-	3.673
CAR de las Cuencas de los Ríos Rionegro	11.423	-	11.423	9.254	-	9.254
CAR de los Valles del Sinú y San Jorge	27.028	-	27.028	25.028	-	25.028
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena	3.943	-	3.943	3.402	-	3.402
CAR Quindío	3.995	-	3.995	3.914	-	3.914
Empresa Pública de Alcantarillado de Santander E.S.P.	21.504	-	21.504	18.219	-	18.219
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	-	190	190	-	124	124
Fondo Nacional del Café (FNC)	-	377.513	377.513	-	411.134	411.134
Gran Abastos	-	22.235	22.235	-	23.232	23.232
Total	112.824	553.353	643.941	135.858	743.693	879.451

Fuente: Contraloría General de la República.

Para 2018, la deuda de las CAR y otras entidades del sector totalizó un monto de \$856.228 millones, del cual \$112.625 millones correspondieron a la deuda interna y \$743.603 millones a la deuda externa, en el primer tipo de endeudamiento los mayores niveles los registraron las Corporaciones

¹⁰⁷ El artículo 5 de la Ley 310 de 1996 establece que: “Las entidades territoriales participantes en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, deberán pignorar rentas que garanticen por lo menos de un sesenta por ciento (60%) del valor presente del servicio de la deuda de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la Nación, para la financiación de este Sistema, cualquiera sea el estado de amortización en que se encuentren. El cuarenta por ciento (40%) restante queda a cargo de la Nación.”

¹⁰⁸ Acuerdo de Pago entre la Nación, el Metro, Antioquia y Medellín. Numeral 4, fecha de consulta: 2 de abril de 2019, tomado de: http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/mayo/21/03212004.htm

Autónomas Regionales de Caldas con \$30.395 millones, de los Valles del Sinú y San Jorge con \$25.027 millones, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander (Empas) con \$18.218 millones y la CAR Cundinamarca con \$16.182 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Entre otras entidades del sector se encuentran las empresas de abastecimiento como Granabastos de Barranquilla y la Central de Abastos de Cúcuta, que tienen en sus saldos deuda interna por \$21.402 millones en 2014 y se mantiene alrededor de este monto hasta 2018 donde se incrementó al pasar a \$23.232 millones. Para 2016 fue cancelada la deuda de la Central de Abastos de Cúcuta quedando una sola entidad en las estadísticas. Esta entidad representó el 0,04% con relación al total.

4.6. Sector Telecomunicaciones.

El sector de telecomunicaciones registró un proceso paulatino de privatizaciones y regionalizaciones de las principales empresas. Con la capitalización de Telecom por parte de Telefónica de España, la presencia del nivel nacional en el sector se fue reduciendo de tal forma que su deuda también cayó dramáticamente. **Hoy en día la deuda que pesa más en el sector son las empresas del nivel municipal como EPM Telecomunicaciones y su fusión con UNE y Tigo, con una deuda de \$3,8 billones; le sigue la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, que mantuvo su nivel de endeudamiento externo con \$0,53 billones, con la expectativa de su privatización que finalmente no se concluyó** (Cuadro 4-13). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 4-13

Saldo de deuda Sector Telecomunicaciones 2017-2018
Cifras en millones de pesos

	2017			2018		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Metrotel Redes S.A.	100.009	-	100.009	-	-	-
Canal Regional de Televisión del Caribe Ltda.	435	-	435	239	-	239
Teveandina	938	-	938	186	-	186
Colombia Móvil	900.000	1.790.400	1.890.400	-	1.949.850	1.949.850
UNE EPM Telecomunicaciones S.A.	2.033.000	-	2.033.000	1.850.000	-	1.850.000
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.	-	530.180	530.180	-	530.180	530.180
Total	3.034.381	2.320.580	4.544.961	1.850.425	2.499.030	4.330.455

En cambio de las empresas nacionales solo cuenta la participación de Colombia Telecomunicaciones que junto con Telefónica – Movistar entraron a participar de las redes locales como Telefónica de Bucaramanga y Teléfonos de Barranquilla que se transformó en Metropolitana de Telecomunicaciones - Metrotel Redes - entidad de derecho privado con una participación mayoritaria de Telefónica de España; esta última empresa, registraba una deuda interna de \$104 mil millones, cifra que para 2018 la CGR retira de sus estadísticas, quedando solo el Canal Regional de Televisión Telecaribe y Teveandina como entidades del nivel nacional (Cuadro 4-13). Para 2018, además del retiro de Metrotel de Barranquilla, se destacó que las dos entidades restantes bajaron sus saldos dejando al sector con un saldo de deuda \$4,33 billones.

4.6.1. UNE EPM - TIGO S.A.

La empresa UNE - EPM -TIGO S.A, resultado de la fusión de UNE-EPM Telecomunicaciones y

Colombia Móvil, registró endeudamiento por \$3,80 billones, corresponde \$1,95 billones a deuda externa y \$1,85 billones a deuda interna. Los acreedores externos son *J.P. Morgan Chase Bank* y *Scotiabank* (crédito sindicado), saldo por \$974.925 millones; y el *Millicom Spain S.L.* saldo por \$974.925 millones. Deuda local con Bancolombia, BBVA y Davivienda.

Durante 2018 no tuvo más movimientos que el pago de intereses por \$43.723,2 millones. El saldo de la deuda externa se incrementó por tasa de cambio, en \$159.450 millones. En cuanto a los pagos realizados por deuda interna, amortizó \$90.000 millones que había adquirido Colombia Móvil antes de la fusión, de manera que el saldo de deuda interna, por \$1,85 billones, correspondieron a créditos adquiridos por UNE-EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

4.7. Sector Educación.

La deuda de las entidades del sector educativo ascendió a \$219.774 millones en 2018, la cual representó el 0,2% de la deuda total y registró un decrecimiento de \$15.650,6 frente al saldo de la vigencia anterior. Del monto total las entidades del sector nacional mantuvieron deudas por \$137.020 millones, mientras que las territoriales registraron un monto de \$82.746 millones (Cuadro 4-14). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 4-14

Saldo de deuda Sector Educación 2014-2018
Cifras en millones de pesos

Sector /Entidad	2017	Desembolsos	Amortizaciones	Intereses	Ajuste de Cambio (+)	Total anual
Sector Público Nacional	139.621,2	3.216,0	5.899,2	699,3	-8,2	137.019,7
Servicio Nacional de Aprendizaje	120,8	-	112,6	-	-8,2	-
Universidad de Caldas	31.148,0	-	3.100,0	459,0	-	29.048,0
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	102.693,0	-	1.997,6	-	-	100.695,4
Universidad Tecnológica de Pereira	5.669,4	3.216,0	599,1	142,4	-	8.226,3
Sector Público Territorial	95.893,7	10.833,0	23.882,2	5.933,0	-	82.754,5
Universidad de Antioquia	49.875,4	10.833,0	12.288,2	3.190,0	-	48.420,2
Universidad de Cartagena	8.480,0	-	-	-	-	8.480,0
Universidad de Cundinamarca	2.827,4	-	1.760,4	95,7	-	1.047,0
Universidad de Pamplona	15.900,6	-	3.720,6	1.223,9	-	12.160,1
Universidad del Quindío	0,0	-	0,0	-	-	-
Universidad del Valle	96,3	-	96,3	0,0	-	0,0
Universidad Francisco de Paula Santander	1.725,8	-	1.176,0	106,6	-	549,8
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	10.857,1	-	2.265,7	961,5	-	8.571,4
Institución Universitaria de Envigado	4.184,6	-	878,6	262,3	-	3.500,0
Institución Universitaria Pascual Bravo	1.656,4	-	1.656,4	86,9	-	-
Total general	235.424,9	14.049,0	29.691,4	6.533,3	-8,2	219.774,3

Fuente: Contraloría General de la República.

Los mayores niveles de endeudamiento están en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con \$100.685 millones, la Universidad de Antioquia con \$48.420 millones y la Universidad de Caldas con \$28.048 millones. En general, estos valores son bajos frente a los sectores analizados anteriormente. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Los saldos de la deuda de las entidades del orden nacional disminuyeron entre 2014 - 2015, al pasar de \$30.344 millones a \$26.465 millones, valor registrado principalmente en la deuda interna, aunque la deuda externa del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) también bajo, pero en menor proporción.

La deuda externa, por su parte, también bajó su total en 2016, al pasar de \$629.894 millones en 2015 a \$358.930 millones en 2017 y luego de \$120.750 millones en 2018 se terminó por cancelar el crédito que mantenía el SENA desde 1976 con la Agencia Internacional de Desarrollo garantizado por la Nación.

Para 2018 el sector registró deuda interna por \$219.774,3 millones, principalmente por La Universidad de Caldas, el Instituto de Investigaciones Costeras y Marinas, la Universidad Tecnológica de Pereira y el más alto endeudamiento por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.8. Sector Seguridad Social.

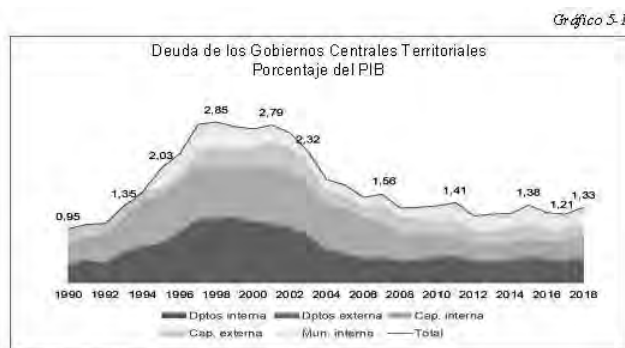
La deuda de este sector en el ámbito nacional desapareció para 2018, ya que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la depuración contable de la cartera de imposible recaudo, reglamentada en la Resolución 2317 del 6 de agosto de 2018, mediante la cual se canceló el endeudamiento de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, que se encontraba en liquidación desde 2008 (Decreto 3870 de 2008), pero que hasta 2017 no se había resuelto su pago.

CAPÍTULO V.

Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 Colombia experimentó diversos cambios en su Sector Público. Entre ellos, la Constitución de 1991 estableció una profundización del proceso de descentralización territorial, generando una mayor transferencia de recursos del nivel central hacia los entes territoriales y mayores responsabilidades para estos últimos. Dicha transferencia de recursos nacionales amplió la capacidad de endeudamiento de los municipios y departamentos.

Con el aumento de los ingresos en el nivel territorial, el sistema financiero incrementó el volumen de préstamos a dichos gobiernos. Así, la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT) pasó de representar el 1,0% del PIB en 1990 al 2,9% en 1998. En 1997 el GNC puso límites y su intervención se materializó en la expedición de la Ley 358 de 1997. A partir de 1998 la deuda comenzó a mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar un mínimo de 1,2% del PIB en 2012 manteniéndose en este nivel hasta 2014. La devaluación observada en 2015 impulsó el indicador hasta 1,4% del PIB, volviendo a retroceder en los dos años siguientes. (Gráfico 5-1).



Fuente: Contraloría General de la República.

5.1. Estructura de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT).

Los registros de la CGR acerca de la deuda de los GCT incluyen los gobiernos centrales

departamentales y municipales. La CGR divide la información de los gobiernos centrales municipales entre capitales y no capitales. Se incluye a Bogotá D.C. dentro de la primera categoría.

Al cierre de 2018 la deuda de los GCT ascendió a \$13,05 billones (Cuadro 5-1), equivalente a 1,3% del PIB, donde la deuda de los departamentos llegó a \$4,41 billones (33,8% del total), la de las capitales a \$5,77 billones (44,2% del total) y la de los municipios no capitales a \$2,87 billones (22,0% del total). Respecto a 2017 se presentó un incremento de \$1,88 billones (16,9%), consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 5-1

Estado de la Deuda del nivel central territorial
Cifras en billones de pesos y porcentajes

	Saldos billones de pesos				Variación 2018/2017		Porcentaje del PIB			
	2015	2016	2017	2018	Absoluta	%	2015	2016	2017	2018
Externa	2,73	2,51	2,33	2,27	-0,06	-2,5	0,3	0,3	0,3	0,2
Departamentos	0,66	0,66	0,63	0,62	-0,01	-2,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Capitales	2,14	1,85	1,70	1,74	-0,05	-2,7	0,3	0,2	0,2	0,2
Interna	8,29	8,18	8,93	10,78	1,88	22,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Departamentos	3,17	3,00	3,29	3,89	0,60	19,2	0,4	0,3	0,4	0,4
Capitales	2,41	2,69	2,93	4,02	1,09	37,2	0,3	0,3	0,3	0,4
No capitales	2,70	2,68	2,81	2,87	0,26	9,8	0,3	0,3	0,3	0,3
Total	11,02	10,69	11,16	13,05	1,88	16,9	1,4	1,2	1,2	1,3

Fuente: Contraloría General de la República, sobre información de contralorías territoriales y entidades.

Dentro de la deuda pública de los GCT, el 17,4% correspondió a endeudamiento externo (\$2,27 billones) y el 82,6% al interno (\$10,78 billones). En 2018 se presentó una disminución de \$59.012,20 millones en el saldo de la deuda externa y un incremento de \$1,94 billones en la interna, destacándose el crecimiento en el endeudamiento de los municipios capitales.

La deuda externa de los GCT perdió participación dentro del saldo de deuda total de estas entidades, de tal manera que mientras en 2014 y 2015 representaba casi la cuarta parte (24,8%), en 2018 no llegó a la quinta parte (17,4%). La fuerte devaluación de la moneda en 2014 y 2015, que implicaba un mayor riesgo cambiario, inclinó la decisión de los GCT de no acudir a los prestamistas externos. En 2018 se presentó solamente un desembolso al departamento de La Guajira por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que ascendió a \$25.083,7 millones, destinados al financiamiento de proyectos para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico.

Entre tanto, las amortizaciones ascendieron a \$216.383,4 millones para un endeudamiento neto negativo de \$191.299,7 millones, cuya caída se compensó parcialmente por un ajuste cambiario de \$132.287,5 millones. En últimas, como se mencionó anteriormente, la deuda externa de los GCT descendió en \$59.012,20 millones. En este punto es importante destacar que el departamento de Cesar y el municipio de Santiago de Cali cancelaron la totalidad de sus acreencias con el exterior durante 2018 (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2

Deuda externa de los Gobiernos Centrales Territoriales 2012. Cifras en millones de pesos.

Entidad territorial	Saldo inicial	Tasa cambio	Desembolsos	Amortizaciones	Saldo final
Antioquia	371.173	29.585	0	31.181	369.577
La Guajira	136.081	10.079	25.084	37.918	133.326
Cundinamarca	24.031	1.736	0	4.577	21.191
Cesar	3.668	-65	0	3.602	0
Total departamentos	534.953	41.335	25.084	77.279	524.094
Bogotá D.C.	1.116.337	37.373	0	86.594	1.057.116
Municipio de Medellín	673.954	53.661	0	50.594	677.021
Municipio de Cali	1.999	-81	0	1.917	0
Total municipios	1.792.289	90.953	0	139.105	1.744.147
Total	2.327.253	132.287	25.084	216.383	2.288.240

Fuente: Contraloría General de la República.

Medida en dólares, la deuda externa de los GCT ascendió a USD 697,97 millones, que significó una reducción de USD 81,94 millones frente al registro de 2017. Si se toman los saldos en su moneda original, el 72,8% se denominó en dólares, el 26,8% en pesos colombianos y el 0,4% restante en euros. La deuda externa denominada en pesos corresponde a los títulos emitidos en los mercados internacionales por Bogotá en 2007.

En 2018 la deuda interna de los GCT se situó en \$10,78 billones (1,1% del PIB), de los cuales \$3,89 billones les correspondieron a los departamentos, \$4,02 billones los municipios capitales y \$2,87 billones los municipios no capitales. Los municipios capitales presentaron el mayor incremento en su saldo y desplazaron a los departamentos como principales deudores de esta clase de entidades. La deuda interna de los GCT se concentró en unas pocas entidades, con los mayores saldos en Antioquia (\$1,20 billones), Barranquilla (\$1,18 billones), Medellín (\$1,16 billones) y Cundinamarca (\$0,75 billones), las cuales participaron con el 39,7% de la deuda interna. En la sección 5.4 se abordará con mayor detalle lo sucedido con estas entidades.

La concentración se presentó igualmente en cada una de las divisiones de los GCT. Para el caso de los departamentos, cuatro de ellos tienen el 66,8% de la deuda. Para los municipios capitales cinco de ellos participan con el 72,1% y para los no capitales los cinco más endeudados (de un universo de 1.100 municipios) representan el 22,8%.

5.2. Prestamistas.

En 2018 se destacaron como principales prestamistas externos de los gobiernos centrales departamentales las agencias multilaterales (62,0% del total) y los gobiernos (38,0% del total). Es así como la totalidad de las acreencias de La Guajira (USD 41,0 millones) le correspondieron al BIRF, las de Cundinamarca se distribuyeron entre el BID (USD 6,2 millones) y el BIRF (USD 0,3 millones) y las de Antioquia entre el BID (USD 42,3 millones), el BIRF (USD 10,2 millones) y de forma adicional al gobierno francés (USD 61,3 millones).

La deuda externa de los municipios capitales fue adquirida principalmente por las agencias gubernamentales (39,7% del total), la emisión de bonos (33,2%) y las agencias multilaterales (22,9%). De tal manera, Medellín registró la totalidad de su deuda externa con el gobierno francés (USD 208,3 millones), mientras que Bogotá presentó una más

amplia gama de prestamistas: tenedores de bonos (USD 178,0 millones), CAF (USD 51,8 millones), BID (USD 41,5 millones), BIRF (USD 29,7 millones), banca comercial (USD 19,5 millones) y otros (USD 7,8 millones). Los municipios no capitales no registran deuda externa.

Por su parte, la deuda interna de los departamentos tuvo como prestamistas principales a los bancos comerciales privados (81,1%) y el sistema financiero público¹⁰⁹ (11,3%). Por bonos internos se registró una deuda de \$130.000,0 millones emitidos por Cundinamarca en diciembre de 2018, al Gobierno se le adeudó \$72.496,7 millones por parte del Chocó y a otras entidades públicas, específicamente a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (INFIS), un total de \$64.289,8 millones.

Respecto a los municipios capitales, se destacaron como principales prestamistas los bancos comerciales privados con una participación del 85,6%. A los tenedores de bonos se les adeudó \$248.560,0 millones por parte de Medellín y \$73.971,5 millones al Gobierno nacional correspondiente a préstamos a Barranquilla, Valledupar y Quibdó. Finalmente, a las INFIS se le adeudó un total de \$6.008,6 millones por parte de Neiva.

Para los municipios no capitales se tomó una muestra de las 70 entidades con mayor saldo de deuda interna. Al igual que los departamentos y capitales, los principales prestamistas fueron los bancos comerciales privados (71,6%), aunque se acudió en mayor medida al sistema financiero público (Banco Agrario y Findeter), las INFIS y otras entidades públicas (10,6%). En la muestra no se registraron emisiones de bonos ni créditos con el Gobierno¹¹⁰.

Toda vez que muchos municipios pequeños (que no se encuentran en la muestra) acuden por financiación a las INFIS, se tomó la información reportada por estas entidades en su informe de operaciones recíprocas 2018 con el fin de determinar el peso real de este tipo de financiamiento. De acuerdo con este ejercicio, el nivel territorial adeuda a estas entidades un total de \$575.298,0 millones. En los GCT el peso dentro de los créditos a departamentos (1,7%) y capitales (0,1%) correspondió al mostrado en el cuadro 5-3, aunque en los municipios no capitales la participación aumentó de 10,6% a 14,1%, debido a la facilidad en ciertas regiones (Antioquia, Huila y Valle) para que los municipios acudan a este tipo de financiamiento.

5.3. Servicio de la deuda.

En 2018 el servicio de la deuda de los GCT llegó a \$2,29 billones y representó el 0,23% del PIB, con un incremento de \$49.144,01 millones frente a 2017. Por amortizaciones se cancelaron \$1,52 billones y por intereses y comisiones se realizaron pagos por \$770.946,81 millones. El servicio de la deuda interna alcanzó los \$1,95 billones, con una

¹⁰⁹ Incluye Banco Agrario y Findeter.

¹¹⁰ Aunque algunos municipios no capitales como San Martín de Loba registran deuda con el Gobierno nacional.

disminución de \$131.428,97 millones respecto a 2017, debido al menor monto de vencimientos; mientras que por servicio de la deuda externa se cancelaron \$338.940,81 millones, que significó un incremento de \$180.542,98 millones frente a los pagos registrados en 2017. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Los gobiernos departamentales efectuaron el 33,1% de los pagos por servicio de la deuda, las capitales el 35,8% y los municipios no capitales el 31,1% restante. El mayor incremento, respecto a 2017, lo registraron las capitales, mientras los otros dos niveles presentaron un descenso. La tasa de interés implícita (pago de interés sobre el saldo del periodo anterior) llegó a 6,9% para los departamentos, 11,8% para las capitales y 7,6% para los no capitales. En el caso de los municipios capitales se destacó el alto pago de intereses de Barranquilla, que resultó en una tasa implícita del 9,9%. El indicador de amortizaciones sobre el saldo del periodo anterior, que mide el peso de la parte corriente de la deuda, se encontró en el 13,7% para los departamentos, 11,8% para las capitales y 17,9% para los municipios no capitales, indicando que el horizonte de la deuda de los GCT no debe ser muy largo.

5.4. Algunos casos seleccionados.

En 2018 se destacaron los casos de algunos GCT, bien sea por el monto de sus saldos o por los movimientos presentados en la vigencia. Se seleccionaron las siguientes entidades: Antioquia, Cundinamarca, Atlántico y Valle para los departamentos; Barranquilla y Medellín para las capitales y para los municipios no capitales se escogieron Girón y Palmira.

5.4.1. Antioquia.

El Departamento de Antioquia aportó el 14,5% al PIB de 2018¹¹¹, cuya participación solo fue superada por Bogotá. En tal sentido, constituyó el departamento con un mayor nivel de endeudamiento, con un saldo de deuda pública de \$1,56 billones al cierre de 2018, correspondiente al 35,5% de la deuda de los gobiernos centrales departamentales y 12,0% de la deuda total de los GCT.

Su deuda externa ascendió a \$369.576,60 millones y su deuda interna a \$1,20 billones. Su saldo de deuda correspondió al 11,2% del total de sus activos y al 14,6% de sus pasivos. En tal sentido, llamó la atención la alta participación de la deuda externa (23,6%) que expuso al departamento a un alto riesgo cambiario, sumado al hecho que no cuenta con ingresos en moneda extranjera que mitiguen este riesgo.

El departamento recibió en 2018 desembolsos por \$184.500,30 millones correspondientes a créditos con Bancolombia por \$36.653,76 millones y con el Banco Popular por \$147.846,53 millones, destinados a la construcción y mejoramiento de la vivienda urbana y rural, construcción de espacios

públicos, mantenimiento de la infraestructura de la Fábrica de Licores de Antioquia y otras inversiones del departamento.

Los pagos por servicio de la deuda ascendieron a \$186.731,90 millones, de los cuales \$141.898,23 millones fueron pagos de deuda interna y \$44.833,67 millones de deuda externa. El servicio de deuda del departamento representó el 4,6% de sus ingresos corrientes de la vigencia, el 12,8% de sus ingresos tributarios y el 5,7% de sus pagos presupuestales. Es decir, el servicio de la deuda no demandó una cantidad excesiva de sus recursos.

El perfil de la deuda de la entidad, reportado en el Formato Único Territorial, mostró una alta concentración de pagos para los próximos cinco años, especialmente en la deuda interna (Gráfico 5-4). La entidad tiene un pico de vencimientos en 2021 y 2022 y su portafolio de deuda una vida media de 4,51 años.



5.4.2. Cundinamarca.

El departamento de Cundinamarca, con un aporte del 6,0% del PIB en 2018, se constituyó en la quinta región del país en importancia. Cundinamarca registró los mayores desembolsos durante 2018, seguido por Antioquia y Atlántico. El saldo de su deuda ascendió a \$769.965,58 millones, de los cuales \$748.774,48 millones correspondieron a deuda interna y \$21.191,10 millones a la externa. El saldo de su deuda representó el 9,8% de los activos de esta entidad y el 13,2% de sus pasivos.

El departamento recibió \$270.731,0 millones en desembolsos en 2018, de los cuales se contrataron \$140.731,0 millones con entidades financieras: \$40.656,0 con el Banco Popular y \$100.075,0 con BBVA. Los \$130.000 millones restantes se obtuvieron a través de la emisión de títulos en el mercado interno, colocados con una tasa cupón del 4,0% y con un plazo de 10 años. La emisión permitió ampliar el horizonte de vencimientos que antes terminaba en 2025 y ahora lo hace en 2028.

En 2018 el servicio de la deuda del departamento llegó a \$137.855,75 millones, de los cuales \$98.320,46 millones correspondieron a amortizaciones y \$39.535,29 millones al pago de intereses y comisiones. El servicio de la deuda del departamento en esta vigencia representó el 6,3%

¹¹¹ De acuerdo al reporte preliminar de PIB departamental publicados por el DANE.

de sus ingresos corrientes, el 12,2% de sus ingresos tributarios y el 5,2% de sus pagos.

5.4.3. Atlántico.

El departamento de Atlántico fue el sexto en tamaño por su aporte en el PIB de 2017 (4,4%) y el 2018 fue el tercero en desembolsos y en saldo de deuda. En tal sentido, la deuda del departamento ascendió a \$337.481,33 millones, toda ella deuda interna, la cual representó el 9,4% de los activos de este gobierno central departamental y el 21,0% de sus pasivos.

En 2018 se recibieron desembolsos por \$132.016,00 millones, correspondientes a préstamos con el sistema financiero nacional, los cuales se destinaron para el financiamiento de diversos proyectos del plan de desarrollo del departamento.

El pago por servicio de la deuda llegó a \$49.642,27 millones, de los cuales \$30.944,36 millones correspondieron a amortizaciones y \$18.697,91 millones a intereses y comisiones. El servicio de la deuda de Atlántico correspondió al 4,8% de los ingresos corrientes del municipio y el 5,2% de los pagos. La vida media de la deuda es de 3,89 años y el vencimiento más lejano se ubicó en 2028.

5.4.4. Valle del Cauca.

En 2018 el departamento del Valle del Cauca fue el tercero de acuerdo con su contribución al PIB (9,7%) y ocupó el sexto lugar por su nivel de endeudamiento. Al cierre de 2018 la deuda de este departamento ascendió a \$177.871,89 millones. Toda la deuda del departamento es interna. Comparada con 2017 la deuda se incrementó en \$107.542,59 millones, es decir el saldo de la deuda se multiplicó en 2018 en más del doble.

Los desembolsos durante ese año llegaron a \$108.016,0 millones, correspondientes a préstamos con el sistema financiero nacional, los cuales se destinaron para el financiamiento de diversos proyectos de transporte, escenarios deportivos y salud.

La entidad presentó un bajo pago por servicio de la deuda debido a que fue una deuda contratada desde finales de 2016, por lo cual solo se realizaron pagos de intereses y comisiones que llegaron a \$7.244,42 millones. Este monto representó el 0,7% de los ingresos tributarios y el 0,4% de los pagos de la entidad. La vida media de la deuda es de 3,43 años y el vencimiento más lejano se ubicó en 2030.

5.4.5. Medellín

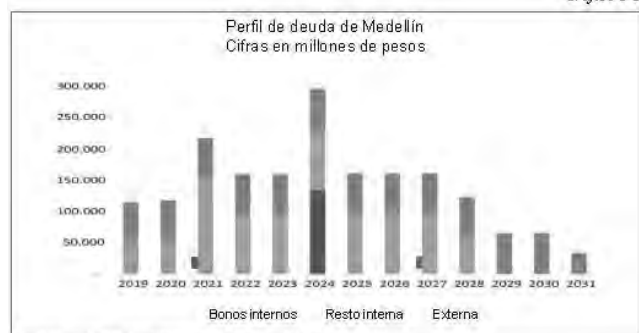
Medellín fue el municipio capital con mayor endeudamiento al cierre de 2018, el cual representó el 31,9% de la deuda de las capitales y el 14,1% de los GCT. El saldo de la deuda pública llegó a \$1,84 billones, de los cuales \$1,16 billones correspondieron a deuda interna y \$677.031,25 millones a la externa. El saldo de la deuda del municipio representó el 8,8% de su activo y el 27,7% de su pasivo.

En 2018 este municipio recibió desembolsos por \$475.500 millones. En noviembre se recibió el

desembolso del empréstito suscrito con Scotiabank Colpatria S.A. por \$250.000 millones a 10 años (incluidos dos de gracia), amortización a capital trimestral y pago de intereses trimestrales con una tasa del IBR+2,8% trimestre vencido. En diciembre de 2018 se recibió el desembolso del empréstito suscrito con el Banco Davivienda por \$225.500 millones, con plazo de 10 años (dos años de gracia), amortización a capital trimestral y pago de intereses trimestrales con una tasa del IBR+3% trimestre vencido. En ambos casos los recursos se utilizarán en el financiamiento de diversos programas del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016 - 2019”.

El servicio de la deuda del municipio ascendió a \$126.052,74 millones en 2018, de los cuales \$48.977,13 millones correspondieron a deuda interna y \$77.075,62 millones a externa. El servicio de la deuda representó el 3,4% de los ingresos corrientes del municipio, el 7,4% de los ingresos tributarios y el 2,2% de los pagos. El perfil de deuda mostró una concentración de pagos en 2024 cuando vencen los bonos internos en circulación (Gráfico 5-5). El horizonte de vencimientos es más amplio para la deuda externa que para la interna y la vida media de la deuda llega a 6,13 años.

Gráfico 5-5



Fuente: Contaduría General de la Nación - Formato FUT.

5.4.6. Barranquilla

Al cierre de 2018 Barranquilla fue el tercer municipio capital más endeudado con un saldo de \$1,18 billones, que representó el 20,4% de la deuda de todos los municipios capitales y el 9,1% del saldo de la deuda de los GCT. La ciudad solo registró deuda interna equivalente al 19,1% de sus activos y al 40,7% de sus pasivos. Respecto al cierre de 2017 el saldo de la deuda se incrementó en \$424.953,88 millones.

Llama la atención sobre el caso de este municipio que dos de las entidades descentralizadas, la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI) y la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (Edubar), presentaron altos niveles de endeudamiento con un fuerte incremento en 2018 (sobre todo la primera). La ADI cerró 2018 con una deuda de \$849.043,63 millones y Edubar con \$136.061,68 millones.

Los desembolsos recibidos por las tres entidades ascendieron a \$1,74 billones. En el caso de la ciudad de Barranquilla los créditos se destinaron a financiar las obras de los Juegos Deportivos Centroamericanos, la recuperación y mantenimiento de plazas “todos al parque” y el programa de Espacio Público para Todos, entre otros; los desembolsos recibidos por la

ADI se dirigieron a programas de reconstrucción vial y canalización de arroyos; y para el caso de la Edubar los recursos recibidos financiaron los proyectos Avenida del Río y Calle 30 Platanal.

El servicio de la deuda ascendió a \$144.228,08 millones, de los cuales el 48,6% correspondieron a amortizaciones y 51,4% a intereses y comisiones. El servicio de la deuda correspondió al 6,0% de los ingresos corrientes de la entidad, el 13,0% de los ingresos tributarios y el 5,5% de los pagos totales. El perfil de deuda mostró importantes concentraciones de pagos durante el periodo 2021-2023 y un vencimiento máximo en 2026 (Gráfico 5-6). La vida media del portafolio es de 4,33 años.



5.4.7. Girón y Palmira

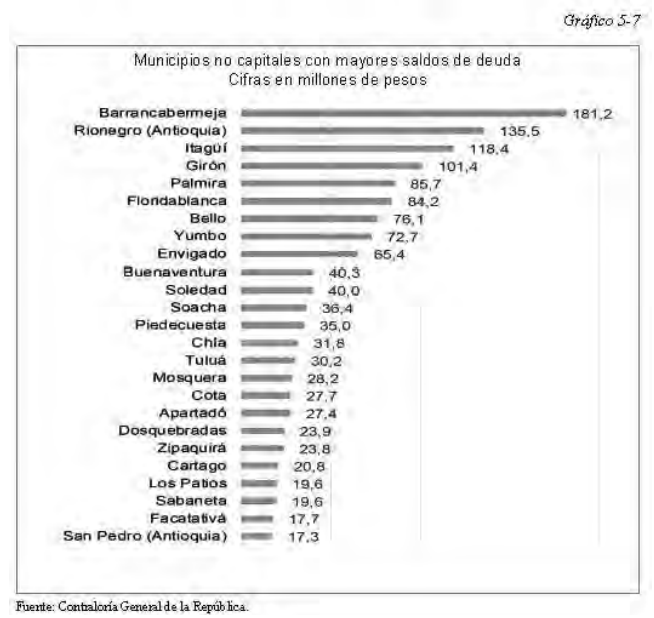
Los municipios no capitales registraron únicamente endeudamiento interno. La deuda se concentró en pocos municipios de forma que 25 de ellos mantuvieron el 47,4% del saldo endeudado. Los municipios más endeudados fueron Barrancabermeja (\$181.166,64 millones) y Rionegro (\$135.489,86 millones) (Gráfico 5-7). Sin embargo, se eligieron Girón y Palmira por ser los municipios no capitales con más altos desembolsos recibidos en la vigencia 2018.

El municipio de Girón cerró la vigencia como el cuarto municipio no capital con mayor saldo de deuda con \$101.402,58 millones, que representó el 45,6% de los activos del municipio y el 72,0% de sus pasivos. De acuerdo con lo reportado por el municipio en el formato SEUD, se adeuda al Instituto de Desarrollo de Santander (IDESAN) \$22.562,98 millones, al Banco Agrario \$20.751,48 millones y a los bancos comerciales privados \$58.088,12 millones.

En 2018 los desembolsos recibidos por Girón llegaron a \$82.035,73 millones, destinados a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial, equipamiento urbano y rural, construcción y adecuación de colegios y parques, entre otros. El servicio de la deuda del municipio ascendió a \$10.782,89 millones, de los cuales \$7.214,85 millones fueron amortizaciones y \$3.568,04 millones pago de intereses. El servicio de la deuda representó el 5,3% de los ingresos corrientes del municipio, el 14,5% de sus ingresos tributarios y el 4,2% de los pagos totales.

Por su parte, Palmira fue el quinto municipio no capital con mayor endeudamiento, con un monto de

deuda que llegó a \$85.654,41 millones, equivalente al 4,3% de sus activos y el 17,9% de sus pasivos. El municipio adeuda \$5.936,73 millones al Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca (Infivalle), \$644,99 millones a Leasing Bancolombia y el resto a bancos comerciales privados.



En 2018 Palmira obtuvo nuevos desembolsos de crédito por \$42.110,08 millones, destinados a la financiación de la adquisición cámaras, vehículos para los CAI y elementos para el Proyecto Integral de Seguridad; además de pavimentos de vías del plan vial, pavimentos nuevos tanto urbanos como rurales y ampliación del estadio, entre otros. El servicio de la deuda llegó a \$26.149,06 millones, que representó el 5,9% de los ingresos corrientes, el 15,8% de los ingresos tributarios y el 6,3% de los pagos.

CAPÍTULO VI.

Sostenibilidad de la deuda del GNC

La sostenibilidad de la deuda se define como la capacidad que tiene un país para cumplir con el servicio de la deuda en el largo plazo. La deuda es sostenible si un país puede generar el suficiente superávit primario para cubrir los intereses y la deuda en el largo plazo¹¹². Sin embargo, más allá de tener unas metas fiscales, la sostenibilidad implica también una política fiscal que promueva el crecimiento económico y logre el pleno empleo y el bienestar general.

El indicador utilizado para medir la sostenibilidad es el saldo de deuda expresado como porcentaje del PIB. Esta condición se logra o se cumple cuando dicho indicador presenta un comportamiento estable o decreciente en el tiempo.

La evolución del indicador (deuda/PIB) depende de: *i)* la diferencia entre la tasa de interés real de la deuda y la tasa de crecimiento económico; *ii)* el balance primario¹¹³; *iii)* la tasa de cambio;

¹¹² La deuda es sostenible si el valor presente de los balances primarios futuros (ingresos menos gastos sin el pago de intereses) es igual al monto de la deuda actual.

¹¹³ Ingresos menos gastos sin incluir intereses.

iv) los pasivos asumidos con las garantías¹¹⁴; v) las operaciones de manejo de deuda como los prefinanciamientos y los prepagos o redenciones de deuda. Por tanto, el indicador deuda a PIB crece cuando la tasa real de la deuda (interna y externa) supera la tasa de crecimiento de la economía, o cuando el Gobierno genera déficit primario, o bien, cuando la tasa de cambio se devalúa (Ver detalle en el Informe de Deuda 2016). Un prefinanciamiento eleva la deuda y una redención anticipada (pre pago) la reduce.

Con tales instrumentos se evalúan las condiciones macroeconómicas que afectaron la deuda del Gobierno nacional en 2018 y se efectúa un ejercicio prospectivo para los años siguientes de las sendas de deuda, contrastándolas con el escenario base del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 (MFMP18) y la actualización en marzo de 2019 del déficit y la deuda del Gobierno nacional por parte del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (Comité). Estos resultados y análisis se discuten en las secciones siguientes de este capítulo.

6.1. Sostenibilidad en el corto plazo

La deuda bruta respecto del PIB del Gobierno nacional en 2018 se elevó con respecto a 2017 en 3,4 puntos porcentuales del PIB. Los principales factores que contribuyeron al aumento de la deuda fueron la devaluación, la tasa de interés externa e interna y el débil crecimiento económico.

De especial importancia para la evolución de la deuda reviste la dinámica de la tasa de interés real de la deuda y el crecimiento económico. En aquellos años donde la tasa de interés real de la deuda fue superior al crecimiento económico, la deuda a PIB se elevó, mientras en los años en que el crecimiento superó la tasa de interés, la deuda disminuyó (Gráfica 6-1).

Gráfico 6-1



Fuente: MFMP2018, cálculos Contrabía General de la República.

El reto para los próximos años, en un contexto de tasas de interés al alza, es elevar el crecimiento económico de largo plazo, lo que permitirá reducir la deuda respecto del PIB del Gobierno nacional.

Dada la restricción en el gasto público en el marco de la regla fiscal, se requerirán reformas tributarias para aumentarlo y cubrir las necesidades básicas y el bienestar de la población. Sin embargo, el gasto público requiere una reorientación que contribuya, junto con el sector privado, a elevar la capacidad productiva, diversificar la producción y aumentar la productividad y la competitividad de la economía. Esto permitirá un crecimiento más alto y sostenido, que podrá compensar mayores tasas de interés o fuertes devaluaciones, contribuyendo a la sostenibilidad de la deuda.

Para 2019 el Comité revisó las metas del Marco Fiscal de 2018 argumentando un impacto de la migración venezolana y un menor déficit con respecto al MFMP18 (2,2% del PIB vs 2,4% del PIB)¹¹⁵; de tal forma, amplió el déficit al 2,7% del PIB, lo cual implicó un superávit primario del 0,1% del PIB, menor al que esperaba el MFMP18 (Cuadro 6-1).

Si el crecimiento económico y la tasa de interés real esperados se cumplen, el nivel de la deuda respecto del PIB en 2019 prácticamente sería el mismo de 2018 (48,0% del PIB). Sin embargo, si el crecimiento fuera menor al esperado (3,4%), implicaría por la regla fiscal, un menor superávit y un aumento de la deuda respecto del PIB. Un escenario más adverso sería un aumento de la tasa de interés real de la deuda y una caída del PIB. En el escenario 3 y 4 se presentan a manera de ejemplo dos eventos posibles (Cuadro 6-1). Si el crecimiento fuera del 2,5%, manteniendo la tasa de interés real¹¹⁶, ya no habría superávit primario y la deuda crecería 0,5 p.p. del PIB con relación a la de 2018, es decir, sería en 2019 del 48,5% del PIB.

Cuadro 6-1

Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC Potencial del PIB y tasas de crecimiento									
Año	Deuda bruta	Deuda neta ^a	Tasa interés real	Crec.	Def. prim.	Con deuda bruta Sup. req. (1)	Brecha (2)	Con deuda neta Sup. req. (3)	Brecha (4)
2014	38,8	35,6	5,0	4,7	-0,2	0,1	0,3	0,1	0,3
2015	42,5	39,7	13,9	3,0	-0,5	4,1	4,6	3,8	4,2
2016	43,7	41,2	5,7	2,1	-1,1	1,5	2,6	1,4	2,5
2017	44,6	42,1	1,7	1,4	-0,8	0,2	0,9	0,1	0,9
2018	48,0	45,4	3,5	2,7	-0,3	0,4	0,7	0,4	0,6
Escenario corto plazo 2019									
Escenario MFMP18	48,0	45,4	3,5	3,4	0,5	0,1	-0,4	0,1	-0,4
Comité consultivo (actualización)	48,0	45,4	3,5	3,4	0,1	0,1	-0,0	0,1	-0,0
Escenario 3	48,0	45,4	3,5	2,5	-	0,5	0,5	0,5	0,5
Escenario 4	48,0	45,4	5,0	2,0	-0,1	1,4	1,5	1,3	1,4

(1) Sup Prim requerido = $(r - g)(1 + g)^t \cdot dt - 1$
 Donde dt-1 es deuda bruta, r tasa de interés real de la deuda y g es crecimiento económico
 (2) Brecha = Superávit primario requerido - déficit primario observado
 (3) y (4) Los mismos cálculos anteriores, pero con deuda neta
^aDeuda neta: deuda bruta - activos financieros
 Fuente: OGR, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, Acta Comité Regla Fiscal 2019.

Si la tasa de interés aumentara al 5,0% (promedio de los últimos años) y el crecimiento fuera aún menor (por ejemplo 2,0%), la regla fiscal permitiría un déficit cercano al 0,1% del PIB. La deuda en este

¹¹⁴ La ecuación estándar que muestra la dinámica de la deuda a PIB es:

Donde Δb son los cambios en la deuda a PIB ($b_t - b_{t-1}$), g es la tasa de crecimiento económico, r es la tasa de interés real ponderada (interna y externa), dp_t es el déficit primario y Z_t otros flujos que afectan la deuda.

$$\Delta b = \frac{(r - g)}{1 + g} b_{t-1} + dp_t + Z_t$$

¹¹⁵ El menor déficit fiscal para el 2019 se debe a una reducción de la brecha del producto (diferencia entre el crecimiento del PIB potencial y el crecimiento del PIB observado) y a un repunte de los precios observados del petróleo frente a los precios de largo plazo. Estos factores reducen el déficit cíclico que se adiciona al déficit estructural.

¹¹⁶ No se supone aquí choques de tasa decambio.

escenario sería mayor en 1,5 p.p. del PIB al nivel de 2018 (49,5% del PIB).

6.2. Sostenibilidad en el largo plazo

Un aspecto importante en la proyección de la deuda a PIB en el largo plazo es que parte en 2018 de un nivel superior al proyectado por el MFMP18 (49,8% del PIB vs 44,9%)¹¹⁷. Con la ampliación del déficit por parte del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, entre el 2019 y el 2023¹¹⁸ la deuda bruta inició con un nivel del 49,8% del PIB en 2018 y cierra en el 2029 con un 35,5%, que es 1,3 p.p. mayor al valor proyectado del MFMP18.

Un aspecto que llama la atención de la proyección del Comité Consultivo es que parece contemplar una senda de crecimiento económico que supera los intereses de la deuda. Esto se corrobora con el escenario 3, en el que se supone que durante el periodo 2019-2029 la tasa de interés de la deuda (r) es igual a las tasas de crecimiento (g) en cada año (Gráfico 6-2). La deuda a PIB en 2029 sería del orden del 38,1%, esto es 2,6 p.p. al nivel estimado por el Comité (35,5%).

Un aspecto que llama la atención de la proyección del Comité Consultivo es que parece contemplar una senda de crecimiento económico que supera los intereses de la deuda. Esto se corrobora con el escenario 3, en el que se supone que durante el periodo 2019-2029 la tasa de interés de la deuda (r) es igual a las tasas de crecimiento (g) en cada año (Gráfico 6-2). La deuda a PIB en 2029 sería del orden del 38,1%, esto es 2,6 p.p. al nivel estimado por el Comité (35,5%).

Por tanto, suponer que el crecimiento económico en los próximos diez años supera la tasa de interés de la deuda luce optimista en la medida que supone que las condiciones de liquidez internas y externas que determinan las tasas de interés serán favorables para inducirlas a estar en niveles bajos en todo el periodo. Se consideran niveles relativamente bajos porque deberán ser inferiores al crecimiento de largo plazo (potencial) que en promedio será del 3,6%. Cabe recordar que el promedio de tasas de interés de la deuda en los últimos 10 años ha sido alrededor del 5,0%.

Si se supone un escenario 4 con una tasa de interés del 5,0%, que supera los crecimientos económicos anuales para el periodo 2019-2029 del MFMP18, con los balances primarios del Comité Consultivo y el MFMP18, la trayectoria de la deuda bruta ascendería en el 2029 al 43,9% del PIB (Gráfico 6-1). Esto

equivaldría a 8,4 p.p. más de lo estimado por el Comité Consultivo.

El escenario podría ser más adverso si se simula un crecimiento económico menor al esperado en 2019 (2,0% vs 3,4%), acompañado por un choque de tasa de cambio sobre la deuda de la misma magnitud del 2018 (1,3% del PIB). Cabe anotar que, si el crecimiento económico es menor, la brecha con el crecimiento potencial se eleva, lo que permite en el marco de la regla fiscal un mayor déficit fiscal. En este escenario se toleraría un déficit primario del orden del 0,1% del PIB. La deuda se situaría en 2029 en el 46,4% respecto del PIB, 11 p.p. por encima de lo proyectado por el Comité Consultivo (Gráfico 6-2).



Fuente: MFMP2018, cálculos: Contrabía General de la República.

En conclusión, si se cumplen las proyecciones del Comité Consultivo en materia de crecimiento económico (observado y potencial), tasa de interés de la deuda, tasa de cambio y déficit fiscal, se garantizaría la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional, en la medida en que la deuda se reduciría del 49,8% en 2018 al 35,5% del PIB en 2029.

Un aspecto que preocupa de estas proyecciones de la deuda es precisamente el crecimiento económico. Primero porque si el crecimiento esperado no se logra, se tendrán más déficits fiscales que deberán ser financiados con deuda. La sostenibilidad no se garantizaría.

Cabe aclarar que el déficit del Gobierno se eleva con un menor crecimiento, porque así lo permite la regla fiscal, cuando existe una brecha negativa entre el crecimiento de la economía y su máximo nivel de producción (potencial). La brecha actualmente es negativa y según el Comité Consultivo solo hasta el 2025 los dos niveles de producción se igualarán. Esto debido a un mayor crecimiento económico y un menor crecimiento del PIB potencial.

En este contexto exigir un mayor ajuste al déficit para reducir la deuda en el tiempo es complicado y con resultados inciertos sobre la economía. Al respecto cabe señalar que el MFMP18 y el Comité Consultivo en su última actualización prevén superávits primarios a partir de 2019 con 0,1% del PIB, con aumentos en los años siguientes hasta alcanzar el 1,2% del PIB en 2022, manteniéndose de ahí en adelante en torno al 1,3% del PIB. Esto implica un ajuste en la senda de gasto primario (excluidos

¹¹⁷ Se adopta aquí la definición de deuda bruta del Ministerio de Hacienda, que incluye la deuda financiera (títulos y préstamos), los pagarés y las cuentas por pagar al sistema CUN. Cabe aclarar que el cálculo de la CGR incluye la deuda financiera, los bonos pensionales y los bonos de las universidades. La diferencia en 2018 con Ministerio de Hacienda es del orden del 1,8% del PIB, con menor monto por parte de la CGR.

¹¹⁸ El Comité estableció un aumento del déficit fiscal para el periodo 2019-2023 en 0,5%, 0,4%, 0,3%, 0,2% y 0,1% del PIB.

los pagos de intereses) para adecuarse a los ingresos tributarios, que mantendría restringida la demanda agregada, lo cual debería ser compensado por el sector privado, resultado que no se puede garantizar.

Más austeridad implicaría reducir aún más el gasto lo que podría tener implicaciones negativas para el crecimiento ya que tendría que reducirse aún más la inversión pública. Ello dificultaría cerrar la brecha entre el PIB observado y el potencial que existe actualmente, lo que aumentaría el déficit fiscal y la deuda, que es lo contrario a lo que se busca.

En el frente tributario existe espacio para elevar el recaudo a través de una verdadera reforma tributaria estructural que revise temas como: impuestos a la tierra; patrimonio a las personas y el desmonte de figuras tributarias como las exenciones, zonas francas, contratos de estabilidad jurídica, que no han impactado el crecimiento y empleo, pero que han contribuido a minar el recaudo y comprometer la sostenibilidad fiscal.

Más allá de los ajustes en el ingreso y el gasto público, debe reflexionarse como la política fiscal está contribuyendo al crecimiento económico de largo plazo. Se requiere mayor inversión en infraestructura, ciencia y tecnología, educación, capital humano y una verdadera política de transformación productiva que incremente la productividad, la competitividad y diversifique la capacidad productiva.

Por otro lado, si se logra el crecimiento esperado por el Gobierno para el periodo 2019-2029 (3,8% promedio anual), pero la tasa de interés real de la deuda llega a elevarse y alcanza un nivel similar al crecimiento económico, o tiende a los niveles históricos (5,0%), la deuda a PIB se elevará, por lo que tampoco se garantizaría la sostenibilidad. El Comité Consultivo pareciese suponer que el crecimiento para los próximos diez años será superior a las tasas de interés, lo que no ha sucedido en los últimos años.

Finalmente, la economía no está exenta de choques de tasa de cambio, como ocurrió en 2018 o en 2015 y 2016, que afectan los saldos de la deuda externa y por esta vía la sostenibilidad de la deuda. Esto podría manejarse con una reducción del peso de la deuda externa en la deuda del Gobierno.

Conclusiones.

- Al cierre de 2018, la deuda del sector público colombiano (SPC) ascendió a \$576,90 billones, que representó el 59,0% del PIB. Este indicador se incrementó en 2,9 puntos porcentuales frente al año anterior, alcanzando un porcentaje similar al registrado a principios de siglo y acercándose al límite de referencia fijado en el Tratado de *Maastricht* del 60%.
- La deuda del Gobierno nacional Central (GNC) llegó a \$468,86 billones (47,9% del PIB) al cierre del 2018 y se constituyó en el registro histórico más alto del endeudamiento del GNC.

- La deuda total del GNC aumentó en \$59,35 billones (14,5%) frente al cierre de 2017, debido al incremento de TES B, bonos externos y créditos con agencias multilaterales.
- Del portafolio de deuda, \$304,73 billones correspondieron a endeudamiento interno (65,0%) y \$164,12 billones a deuda externa (35,0%).
- Aun cuando el Gobierno procuró reducir el riesgo cambiario, es claro que este afectó duramente las finanzas del Gobierno en 2018. El efecto cambiario fue la principal causa de la variación de la deuda externa al registrar un monto de \$11,75 billones para el total del endeudamiento del Gobierno y de \$16,77 billones para el sector público.
- La llegada de fondos de inversión internacionales al mercado local de TES B fue uno de los elementos importantes en el financiamiento del Gobierno nacional en los últimos años. La participación de los fondos de capital extranjero en las tenencias totales de TES B pasó del 1,0% al inicio de 2010 hasta el 26,4% al finalizar 2018 (\$77,36 billones).
- Los TES B en manos de fondos extranjeros mostró como el gobierno logró transferir parte del riesgo cambiario a estos inversionistas, pero también aumentó la exposición de las finanzas del gobierno a las condiciones financieras internacionales en la medida que los fondos extranjeros se conviertan en mecanismos de transmisión de estas condiciones.
- Los pagos por el servicio de la deuda del SPC disminuyeron en \$1,39 billones respecto a 2017. Por la externa se pagaron \$29,49 billones durante 2018 (3,0% del PIB); por amortizaciones \$19,23 billones, de las cuales \$1,40 billones corresponden a prepagos de deuda; e intereses por \$10,25 billones; por la interna se ejecutaron \$57,60 billones (5,9% del PIB); se realizaron pagos por \$36,06 billones por amortizaciones y \$21,54 billones por intereses y comisiones.
- Para el GNC el servicio de la deuda llegó a \$60,79 billones con una disminución de \$180.629,0 millones frente a 2017. Los ingresos tributarios alcanzaron los \$131,78 billones (ejecución presupuestal recaudo efectivo neto), con lo que el indicador servicio/tributarios alcanzó el 46,1%.
- Las empresas públicas han merecido especial atención en los últimos informes, toda vez que registraron los mayores montos del endeudamiento público después del Gobierno nacional. Ecopetrol, sin contar el resto del grupo empresarial, fue la entidad pública con mayor endeudamiento después del GNC, al alcanzar los \$32,93 billones.

- De las empresas territoriales cabe destacar las Empresas Públicas de Medellín (EPM), las cuales cerraron 2018 con una deuda de \$13,4 billones. La crisis del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango se tradujo en problemas financieros que se manifestaron en mayores costos por retrasos en el cronograma.
- La deuda de los gobiernos centrales territoriales ascendió a \$12,91 billones (1,3% del PIB) al cierre del 2018. La deuda de los departamentos llegó a \$4,38 billones (33,9% del total), capitales a \$5,77 billones (44,7% del total) y municipios \$2,77 billones (21,4% del total). Respecto a 2017 se presentó un incremento de \$1,86 billones (16,9%), que fue consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno”.

ANEXO 1

ASPECTOS RELEVANTES DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO Y DEUDA PÚBLICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

Producto Interno Bruto – PIB \$ 976.055,8 billones. (Fuente: DANE – saldo provisional para el 2018).

Déficit Fiscal Sector Público Colombiano vigencia 2018 \$ 29,21 billones. (Fuente: Contraloría General de la República).

CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO

VIGENCIA FISCAL 2018

(Fuente: CGR)

1. **“El presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2018** fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 1873 de 2017 y su Decreto de liquidación 2236 de 2017, por un total de \$235,55 billones, en la ejecución se redujo \$2,29 billones, quedando el presupuesto definitivo en \$233,26 billones.
2. **Ejecución de Ingresos.** Según los datos del SIIF - Nación, frente a un aforo definitivo por \$ 233,26 billones, los recaudos ascendieron a \$228,68 billones; de este monto corresponden a recaudos en TIDIS más compensaciones por \$8,77 billones; se recaudó en efectivo \$219,92 billones y se realizaron devoluciones en efectivo por \$664.103,4 millones. La diferencia del valor ejecutado frente a lo finalmente aprobado por el Congreso de la República fue \$15,64 billones.
3. **Ejecución del gasto 2018.** La ejecución del presupuesto en la vigencia 2018, estuvo marcada por situaciones sobre las cuales la Contraloría ha llamado la atención en anteriores oportunidades como: *i)* El presupuesto general de la Nación resulta inflexible en cerca de un 87%; *ii)* Las cargas

adicionales que le imponen al PGN en el articulado de la Ley hacen que este sea más inflexible y poco transparente: costos por demandas, sentencias y conciliaciones; el costo de la política monetaria que se cubre con el presupuesto; subsidios de diferente índole (gas, electricidad, gasolina, etc.), todos ellos con una carga adicional sobre la deuda pública; *iii)* La carga pensional que se asigna anualmente viene creciendo, especialmente por los regímenes especiales; y *iv)* La inequidad en la nómina estatal.

4. **Al cierre de la vigencia la ejecución total del presupuesto llegó al 87,6%** medida por el momento de obligaciones: funcionamiento del 94,0%, Servicio de la Deuda del 75,9%, e inversión del 77,9%.
5. **Al aplicar los conceptos del estatuto orgánico**, la CGR con base en información certificada, sobre la realidad de los hechos económicos de 108 entidades del PGN y los registros de la deuda pública nacional, pudo establecer una sobrestimación del valor de los compromisos por \$10,58 billones para el servicio de la deuda y una subestimación en las obligaciones por \$2,90 billones, lo que desvirtúa la ejecución que se obtiene con los reportes de SIIF Nación II. Este tratamiento genera un impacto sobre el cálculo del déficit fiscal.
6. **Rezago Presupuestal Constituido a 31 de diciembre de 2018.** Con base en los registros realizados por las Entidades en el aplicativo SIIF, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2018 fue \$23,38 billones, de estos \$22,63 billones 96,8% correspondió a reservas presupuestales y \$0,75 billones a cuentas por pagar.
7. **Constitución y refrendación de las reservas presupuestales.** En cumplimiento del artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría realiza la refrendación de las Reservas Presupuestales constituidas al cierre de la vigencia.

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

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

presupuestal, así: (Subrayado y resaltado fuera de texto).

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

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

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

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

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

También es evidente como se afectó la ejecución de la vigencia actual de estas entidades y del servicio de la deuda, mientras la ejecución de la vigencia 2018 por compromiso según registro

SIIF fue mayor a la realidad, por obligaciones fue menor. Se presentó una sobrestimación de los compromisos por \$10,58 billones y una subestimación de las obligaciones por \$2,90 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

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

- a) Constitución de reservas presupuestales en servicio de la deuda 2018 por \$10,58 billones para cubrir pagos de la vigencia 2019.
- b) Constitución de cuentas por pagar únicamente cuando contaran con PAC, pese a haberse recibido el bien o servicio.

Las entidades ejecutoras del presupuesto constituyeron reservas presupuestales con hechos presupuestales de recibo de bienes y servicios y anticipos pactados cuando debieron registrarse como cuentas por pagar, generando una sobrestimación en las reservas presupuestales y una subestimación de las cuentas por pagar por \$2,91 billones, el mismo efecto se tiene en el total del presupuesto ejecutado por compromisos y por obligaciones, este último, tiene incidencia en el cálculo del déficit fiscal. Este hecho se originó por lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1940.

REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIA 2018. Producto de las auditorias financieras que se llevaron a cabo en el primer semestre de 2019 y teniendo en cuenta la restricción que tuvieron por lo dictado en la Ley, de sesenta entidades que constituyeron reserva por \$20,52 billones, se auditó el 87,5% y **de esta muestra no se refrendaron \$0,86 billones.** Los principales motivos de no refrendación de estas, entre otros fueron: **Falta de planeación de hechos que son claramente previsibles; ausencia de soportes que justificaran la constitución; no existencia de situaciones excepcionales que justificaran la constitución y no utilización de las vigencias futuras, opción válida cuando se conoce que los proyectos requieren de su ejecución en diferentes vigencias.** (Subrayado y resaltado fuera de texto).

8. **Resultado presupuestal.** Para la vigencia 2018 al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto (\$219,92 billones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN (\$227,00 billones), contenidos en el presente informe, **se observa un déficit presupuestal de \$7,08 billones,** lo que representó una disminución frente al dato arrojado en 2017 de \$3,98 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).
9. **Vigencias futuras.** Para la Vigencia 2018 las vigencias futuras autorizadas (ordinarias y excepcionales) alcanzaron un monto de **\$22,12 billones (3,5% del PIB):** ordinarias \$18,05 billones y excepcionales \$4,07 billones, de las últimas incluyen para APP

\$1,02 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

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

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

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

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

10. Ejecución rezago constituido en 2017.

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

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

Teniendo en cuenta que, si la obligación sigue vigente, cuando se reciban los bienes y servicios o cuando se presenten los requisitos que hagan exigible su pago, se tienen que pagar en siguientes vigencias con cargo al presupuesto, para lo cual se genera

un rubro con la marca pasivos exigibles vigencias expiradas, que tiene connotación disciplinaria y debe ser reportado a la CGR para lo de su competencia.

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

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

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

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

11. Cuenta del Tesoro.

11.1. El balance de caja de la Tesorería.

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

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

11.2. Balance Dirección del Tesoro Nacional. (Activos y pasivos corrientes de Tesorería).

El balance de Tesorería muestra la diferencia entre los activos y los pasivos corrientes en 2018, este registró un saldo negativo en \$2,5 billones; resultado que implicó una disminución respecto

a los datos negativos obtenidos en 2017 por \$3,5 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

11.3. Balance de la deuda pública.

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

11.4. Resultado global Tesorería y deuda (crédito público).

La diferencia entre los activos de la Tesorería y Crédito Público y los pasivos corrientes de los dos balances se situó en 2018 en -\$47,8 billones, esto es \$10,8 billones más negativa que la registrada en 2017. Los pasivos de la Tesorería y Crédito público representaron 2,1 veces los activos corrientes, manteniendo la misma relación del 2017. Es decir, los activos corrientes de corto plazo, con alto grado de liquidez, no serán suficientes para cubrir las obligaciones que deben cubrirse en el 2019. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

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

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

12.1. Opinión: No Razonable.

12.2. Fundamentos de esta opinión por parte de la Contraloría General de República:

Principios presupuestales afectados. Finalmente, los principios presupuestales que muestran mayor afectación con las incorrecciones reportadas son: **Anualidad, Planificación y Programación integral.** (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La CGR realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de tesorería y su efecto sobre la economía del país, con base en la normativa que rige el manejo del presupuesto, en especial en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, como norma superior. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La Contraloría evidenció que se constituyeron reservas presupuestales por \$10,58 billones para el pago del servicio de la deuda de la vigencia 2019 con apropiaciones de la vigencia 2018, vulnerándose de esta forma el principio presupuestal de la anualidad. Cabe señalar que la CGR con fundamento en el mandato constitucional de llevar el registro de la deuda, comprobó que los compromisos del servicio de la deuda para la vigencia 2018 se pagaron en su totalidad en 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, la CGR evidenció que antes de constituir reservas presupuestales se debieron constituir cuentas por pagar, ya que correspondían a recibo de bienes y servicios o a anticipos pactados, desconociéndose de esta forma la naturaleza de estas dos formas excepcionales de ejecutar el presupuesto, establecidas en el Artículo 89 del Decreto 111 de 1996. Lo anterior produjo una sobrestimación de las reservas en \$2,90 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Estos hechos se enmarcaron en la Ley anual de presupuesto (L. 1940 de 2018, Artículos 28 y 31), lo cual se opone a lo establecido en el Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del Presupuesto, artículos 14 y 89. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Otro hecho importante tuvo que ver con el rubro reintegro de recursos tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin) como de los reintegros de fiducias por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal. Así, en diciembre de 2018, ingresaron a la Tesorería \$2,21 billones de Foncontin y \$2,45 billones de las fiducias, recursos que aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería. Estos hechos y los registros descritos anteriormente sobre algunas cuentas por pagar (obligaciones), como reservas presupuestales (compromisos) por \$2,90 billones, no permiten evidenciar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal (establecido en el acto legislativo 03 de 2011) a través de la regla fiscal. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro se vio afectada también por incorrecciones de \$4,51 billones, resultado de las auditorías individuales a las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, principalmente en la ejecución de ingresos y gastos, en las reservas constituidas y cuentas por pagar, menoscabando los principios presupuestales de anualidad, planificación y programación integral. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por otro lado, la CGR no refrendó reservas presupuestales por 0,86 billones por falta de planeación de hechos claramente previsibles, ausencia de soportes que justificaran la constitución, inexistencia de situaciones excepcionales y no utilización de las vigencias futuras. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La CGR considera que con la evidencia obtenida y los argumentos técnicos mostrados, proporcionan una base suficiente y adecuada, concluyendo que las incorrecciones contienen ingredientes de tipo cualitativo, que las hacen materiales, teniendo un efecto generalizado sobre la cuenta general del presupuesto y del tesoro, por lo tanto, la opinión se emite como no razonable. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En opinión de la CGR, debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la

sección fundamento de la opinión de este informe, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro no presenta razonablemente en todos los aspectos materiales los elementos que la componen de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996”. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA VIGENCIA FISCAL 2018

(Fuente: CGR)

1. “SALDOS DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO (SPC).

Los registros de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que al cierre de 2018 la deuda total del SPC contabilizó \$576,90 billones, equivalentes al 59,0% del PIB. El endeudamiento de las entidades públicas del nivel nacional alcanzó \$527,92 billones (54,0% del PIB) y las del nivel territorial \$48,97 billones (5,0% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El GNC se destacó como el mayor prestatario del SPC, al registrar un saldo de \$468,86 billones (47,9% del PIB); mientras que las entidades descentralizadas por servicios nacionales, que incluyen a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las de economía mixta, entre otras instituciones, presentaron un saldo de deuda de \$59,07 billones (6,0% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por su parte, la deuda total de los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT) fue \$13,05 billones (1,3% del PIB), mientras que las entidades descentralizadas territoriales alcanzaron un monto de \$35,93 billones (3,7% del PIB). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

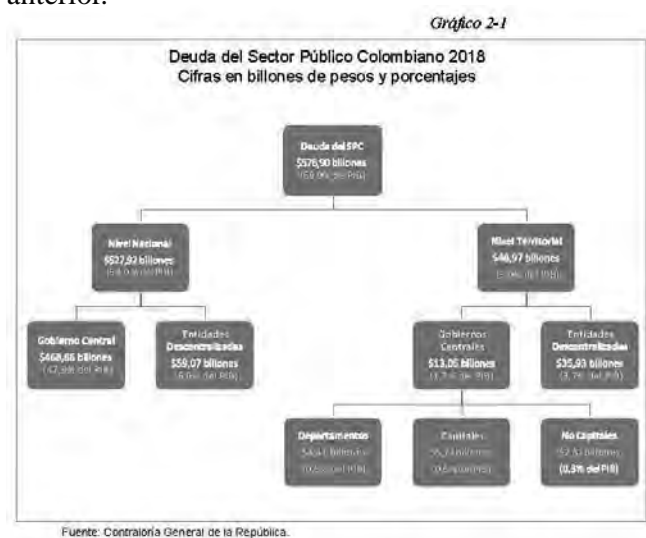
La deuda total del SPC aumentó, en términos nominales, \$60,66 billones (11,7%) entre 2017 y 2018. Las entidades del nivel nacional registraron un incremento de su endeudamiento en \$56,08 billones por la dinámica de la deuda del GNC, que aumentó el saldo de sus acreencias en \$59,35 billones debido a los requerimientos de financiamiento del déficit fiscal de 3,1% del PIB registrado en la vigencia y la devaluación de la tasa de cambio. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por su parte, las entidades descentralizadas nacionales presentaron un menor saldo de deuda por \$3,27 billones, que obedeció en gran medida a la disminución de la deuda de Ecopetrol, que por las buenas cotizaciones internacionales del petróleo pudo realizar pagos anticipados de sus títulos de deuda. Como se mencionó, el GNC fue el principal prestatario al mantener el 81,3% del portafolio total de la deuda pública, en tanto las entidades descentralizadas registraron el 10,2% adicional.

En 2018 el saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$4,58 billones (10,3%). Los Gobiernos Centrales Territoriales

(GCT) aumentaron su endeudamiento en \$1,88 billones, principalmente por los mayores saldos de deuda de las gobernaciones (sobresaliendo los casos de Cundinamarca, Valle y Atlántico) y de las capitales departamentales (destacándose Barranquilla y Medellín). Las entidades descentralizadas territoriales incrementaron el saldo de su deuda en \$2,70 billones, llamando la atención el aumento de la deuda de Empresas Públicas de Medellín y la Agencia Distrital de Infraestructura de Barranquilla. Los GCT y las entidades descentralizadas territoriales mantuvieron el 2,3% y el 6,2% de la deuda pública total, respectivamente. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

NOTA: El siguiente cuadro ilustra el panorama anterior.



1.1. Deuda Externa del Sector Público Colombiano vigencia 2018: \$ 233,16 billones (23,8% del PIB). Respecto a 2017, la deuda pública externa se incrementó en \$21,26 billones (10,0%), determinada por el aumento de la deuda externa del GNC (\$21,45 billones).

De acuerdo con los registros del Banco de la República, en 2018 la deuda externa total (pública y privada) ascendió a USD 131.744,41 millones, de los cuales USD 110.994,95 millones correspondieron a deuda de largo plazo. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

1.2. Deuda Interna del Sector Público Colombiano vigencia 2018: \$343,74 billones (35,2% del PIB). Respecto al saldo de 2017 se presentó un incremento de \$39,40 billones (12,9%).

1.3. En 2018 el servicio de la deuda pública ascendió a \$87,09 billones, equivalente a 8,9% del PIB.

2. SALDOS DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC)

Al cierre de 2018 la deuda del GNC llegó a \$468,86 billones, equivalente al 47,9% del PIB y se constituyó como el mayor registro histórico de endeudamiento del GNC. Al comparar con el cierre de 2017 la deuda total del GNC aumentó en \$59,35 billones (14,5%) debido al incremento de TES B,

bonos externos y créditos con agencias multilaterales. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Durante el periodo 2010 - 2018 la deuda del GNC se incrementó en 10,1 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 37,8% en 2010 a 47,9% en 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

2.1. Deuda externa del Gobierno nacional Central.

Al finalizar 2018 la deuda externa del GNC alcanzó \$164,12 billones (USD 50.503,07 millones), equivalentes al 16,8% del PIB. El saldo por endeudamiento en bonos llegó a \$93,11 billones (56,7% del total) y los préstamos con multilaterales a \$62,81 billones (38,3% del total). Los \$8,20 billones restantes (5,0% del total) correspondieron a préstamos con otros gobiernos, banca de fomento y banca comercial. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Respecto a 2017 la deuda externa se incrementó en \$21,45 billones (15,0%) presentando aumentos en los saldos de todos los prestamistas (Cuadro 3-7). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

2.1.1. Servicio de la deuda externa del GNC 2018.

Durante 2018 los pagos por servicio de la deuda externa ascendieron a \$12,66 billones (1,3% del PIB), de los cuales correspondieron \$6,04 billones a amortizaciones y \$6,62 billones a pagos a intereses y comisiones.

2.1.2.- Perfil de la deuda externa del GNC.

La proyección del perfil de la deuda externa se extiende hasta 2050, con vencimientos para 2019 que ascienden a USD 2.320 millones, correspondientes al 4,6% del saldo total de deuda externa del GNC. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

2.2. Deuda interna del Gobierno nacional Central.

Al cierre de 2018 la deuda interna del GNC llegó a \$304,73 billones, equivalente al 31,1% del PIB. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En 2018 la deuda interna del GNC presentó un incremento de \$37,90 billones (14,2%), explicado en desembolsos por \$65,70 billones y amortizaciones por \$30,47 billones, que generó un endeudamiento neto de \$35,23 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

2.2.1. Servicio de la deuda interna.

Por servicio de su deuda interna el GNC canceló en 2018 \$48,13 billones, (4,9% del PIB), discriminados en \$30,47 billones por amortizaciones (incluye \$12,26 billones de la operación de canje) y por pago de intereses y comisiones \$17,66 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3. Deuda de las entidades descentralizadas por servicios.

Para 2018 en el agregado del endeudamiento de las entidades descentralizadas por servicios alcanzó los \$95,01 billones con una reducción de 58 mil millones frente al dato registrado en 2017.

De ese monto, las entidades del orden nacional sumaron \$59,08 billones (6% del PIB); el mayor saldo lo registró la deuda externa que sumó al finalizar \$47,88 billones, mientras la deuda interna registró un valor de \$11,21 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Porsu parte, las del orden territorial registraron una deuda total de \$35,92 billones (3,7% del PIB) con un crecimiento de \$2,59 billones respecto al año anterior y representó el 6,3% de la deuda total del sector público; en este sector la deuda externa sumó \$18,89 billones mientras que la interna alcanzó los \$17,03 billones. El endeudamiento se concentró en diez empresas (Gráfico 4-3), las cuales registraron deuda por \$33,9 billones; el restante \$2,02 billones se distribuyeron entre las demás empresas descentralizadas territoriales. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.1. Empresas del Sector Minero.

Este sector está liderado por las empresas del nivel nacional en especial del Grupo Empresarial Ecopetrol S.A. y sus filiales en diferentes tipos de negocios que van desde producción, refinación y transporte de hidrocarburos, entre otros. Durante los últimos cuatro años este sector ha mantenido los mayores montos de endeudamiento, representando el 68,5% de la deuda total de las entidades descentralizadas nacionales, con un monto total adeudado en 2018 de \$40,37 billones, una reducción de \$5,96 billones frente al saldo registrado en el año anterior. Los mayores montos se concentran en la deuda externa con \$38,39 billones, mientras que la interna llega a \$1,98 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.1.1. Ecopetrol S.A.

El saldo total de la deuda de Ecopetrol, al cierre de 2018, fue de \$32,9 billones, de los cuales \$1,54 billones correspondieron a deuda local. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.1.2. Refinería de Cartagena (Reficar S.A.).

La deuda de esta entidad se concentró en la externa, cuyo prestamista único es Ecopetrol Capital AG, filial financiera de la estatal petrolera. El saldo para 2018 fue \$5,38 billones, con un incremento de \$440 mil millones con relación a 2017, dado por efecto de la devaluación del peso colombiano con respecto al dólar. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Después de la asunción de la deuda externa en 2017 para el proyecto por parte de Ecopetrol S.A., el perfil que le queda a la entidad es similar al presentado el año anterior. Estos créditos se dieron en condiciones favorables por darse entre dos filiales, comenzando sus vencimientos efectivos entre 2028 -2031 y entre 2039- 2045. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cabe mencionar que el pago de intereses no se ha hecho efectivo a pesar de que registran vencimientos desde 2013, los cuales se vienen causando convirtiéndose en intereses diferidos.

El valor causado a 2018 fue de USD 497 millones, a pesar que se proyectaba que con la puesta en funcionamiento de la Refinería se comenzarían a dar los pagos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Los estados financieros a diciembre 2018, presentados por la entidad ya en pleno funcionamiento muestran una pérdida en el resultado de la operación por \$1,2 billones, una pérdida neta antes de impuestos de \$1,6 billones y una pérdida neta del año de \$802.449,72 millones, comportamiento preocupante por el efecto que puede tener en su casa matriz Ecopetrol S.A. y por el pago de la deuda que aún mantiene con Ecopetrol Capital AG. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.1.3. Otras empresas del Grupo Ecopetrol.

El Oleoducto Central (Ocensa S.A.) registró un incremento en el saldo de deuda externa por el tipo de cambio, mientras que con respecto a la deuda interna canceló el *leasing* contratado en 2016 por \$542 mil millones. En 2014 realizó la emisión de bonos por USD 500 millones, con el fin de implementar proyectos para aumentar la capacidad de transporte de petróleo en el mediano y largo plazo.

Por su parte, Bioenergy y Bionergy Zona Franca, filiales de Ecopetrol para la producción de Biodiésel, amortizaron su deuda al pasar de \$71 mil millones en 2017 a \$52 mil millones en 2018 en el primer caso y en el segundo manteniendo una deuda estable de \$382 mil millones.

3.2. Empresas del Sector Energético.

El sector energético colombiano, tiene una deuda que representa el 17% del total de las entidades nacionales, siendo el segundo después del minero en tener los niveles más altos de financiamiento; durante los últimos cuatro años los saldos se han venido incrementando, pasando de \$7,14 billones en 2014 a \$10,1 billones en 2018, esto explicado por la dinámica que ha tenido la deuda interna, la cual al contrario que el sector anterior, tiene un mayor porcentaje. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Este periodo se caracterizó por la venta de Isagén S.A. a finales de 2016, bajando tanto la deuda interna como la externa en \$3,6 billones que tenía de endeudamiento la entidad para este año, sin embargo, para el 2017 las demás entidades que componen el sector comenzaron una mayor contratación crediticia, incrementando sus saldos hasta 2018.

La deuda interna pasó de \$5,8 billones a \$8 billones entre 2014 y 2018, monto incrementado por las nuevas contrataciones de deuda realizadas por empresas como Gecelca S.A., Centrales Eléctricas de Nariño S. A., Electrificadora del Caquetá, Gestión Energética (GENSA S.A.), Internexa S.A., ISA S.A., Transelca S.A., Electrificadora del Huila S.A. y el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta última adquirió endeudamiento garantizado por la Nación para la Electrificadora

del Caribe - Electricaribe S.A., para poder solventar el suministro de energía después de la salida de Gas Natural quien la administraba y la toma de control por parte del Gobierno nacional. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Para 2018, los saldos del sector energético nacional aumentaron en \$1,3 billones, pasando de \$9,23 billones a \$10,5 billones, de este último monto \$8,49 billones corresponden a la deuda interna y \$2,08 billones a deuda externa, el incremento esta dado principalmente en la deuda local, la cual tuvo gran dinámica de contratación en este año, es de mencionar que, en las entidades nacionales totales, el sector energético fue el único contratante de deuda interna en la vigencia. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por su parte, el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos en 2018 contrató créditos de Tesorería y corto plazo con el fin de apalancar el funcionamiento de Electricaribe y pagar los servicios prestados por compañías generadoras de energía del Sistema Interconectado Nacional (SIN), como XM expertos o Emgesa S.A. La intervención del Gobierno nacional de esta empresa hizo que se debieran contratar créditos para mantener su funcionamiento. El plazo de los dos últimos créditos firmados de 180 días, corto plazo, muestra la emergencia con la que debieron firmarse para realizar los pagos respectivos y la crisis por la que pasa administrativamente Electricaribe, que de no solucionarse podría dejar sin energía las áreas de influencia de la compañía. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por otra parte, un hecho que debe mencionarse es la disminución de deuda de la empresa URRRA S.A., entidad que canceló parte del acuerdo de pago que tenía con el Gobierno nacional, al pasar de un saldo de \$320 mil millones a \$119 mil millones, aunque lo hizo a través de contratación de deuda con la banca comercial. La entidad firmó tres créditos que aparecerán en las estadísticas de 2019, ya que fueron firmados el 28 de diciembre de 2018. Con estos créditos, aunque le canceló al Gobierno nacional, aumentó su endeudamiento al pasar de las tasas de intereses favorables del Gobierno a las tasas comerciales, que puede llegar a ser poco beneficioso para la entidad. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.2.1. Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Las Empresas Públicas de Medellín (EPM) registran el mayor nivel de endeudamiento de las entidades descentralizadas territoriales con un monto de \$13,4 billones³⁶ y un incremento del 12,7% en la deuda frente a la registrada en 2017, que llegó a los \$11,9 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.2.1.1. Hidroeléctrica de Hidroituango.

El contrato BOOMT celebrado entre la Hidroeléctrica Ituango S.A.E.S.P. y E.P.M. Ituango S.A. para construir el proyecto hidroeléctrico

Ituango fue cedido a EPM E.S.P. en 2013 y obligó a la empresa a invertir en financiamiento, construcción, operación, mantenimiento y entrada en operación de la central hidroeléctrica, con el compromiso de transferirla a la Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. después de cincuenta años (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La crisis del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango se ha venido manifestando en problemas financieros para la empresa que se traducen en mayores costos por retrasos en el cronograma e incumplimiento para la puesta en marcha del embalse y de la generación de energía, atención de las comunidades afectadas por los hechos ocurridos el 28 de abril de 2018, atención de infraestructura física del proyecto y recuperación de la obra, todo lo cual impacta las finanzas de la empresa, situación que ha llevado a que ésta recurra a la venta de activos con el fin de obtener liquidez para atender compromisos financieros, y a gestionar las pólizas con las aseguradoras e incluso a transferir costos a la Sociedad Hidroituango. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Esta situación se refleja igualmente en los resultados del ejercicio de EPM. Si bien es cierto que al cierre de 2018 presentó utilidades por \$2,5 billones, éstas se redujeron con respecto al cierre de 2017 en 10,8%. El impacto del retraso del inicio de la operación de la Hidroeléctrica de Hidroituango se reflejó en el menor valor estimado dejado de percibir por la operación comercial de generación de energía, por \$4,0 billones. Adicionalmente, se constituyeron provisiones en 2018 por \$137.318 millones para amparar la construcción y puesta en operación de la hidroeléctrica, todo lo cual incrementará las necesidades de financiamiento de la empresa. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

El saldo de los créditos adquiridos para la financiación del Proyecto Hidroeléctrico de Hidroituango ascendió a \$4,7 billones, correspondientes a \$1,9 billones en deuda interna y \$2,8 billones en acreedores externos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.2.1.2. Hidroeléctrica Porce.

Para la financiación del Proyecto Hidroeléctrico PORCE II y III, se contrataron créditos con el *Bank of Tokyo* por USD 200 millones y con el BID por USD 200 millones, los cuales registraron saldo con el *Bank of Tokyo* por \$133.602 millones y con el BID por \$355.962 millones.

3.2.1.3. Grupo Empresa de Energía Bogotá S.A. E.S.P.

El saldo de la deuda pública del Grupo Energía Bogotá S.A. E.S.P es de \$3,81 billones, \$2,50 billones corresponden a deuda externa y \$1,31

billones a deuda interna. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.2.1.4. Transportadora de Gas Internacional (TGI).

La Transportadora de Gas Internacional (TGI), filial del Grupo Empresa de Energía de Bogotá (EEB), es otra entidad del orden territorial relevante para el sector. En tal sentido, la TGI registró una deuda por \$3,93 billones, distribuidos en \$2,71 billones para la deuda externa y \$1,22 billones para la interna; mientras que el saldo de los créditos externos ascendió a \$2,7 billones, de los que le correspondió \$272.979 millones al BBVA Bancomer S.A. y \$2,4 billones a tenedores de bonos varios países. Por su parte la deuda interna registró un incremento del 9%.

3.2.1.5. Empresas Municipales de Cali (Emcali).

Las Empresas Municipales de Cali (Emcali) registraron un endeudamiento por \$999.285 millones, de cuyo saldo le correspondió \$995.851 millones (99,07%) a deuda interna y \$3.433 millones (0,03%) a la externa. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.3. Sector Financiero.

En el último año la deuda del sector sumó \$6,66 billones, debido principalmente a la deuda externa que registró un incremento de \$902 mil millones frente a 2017, por efecto de la devaluación del peso colombiano y los nuevos contratos desembolsados. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.4. Sector Transporte.

La proporción de deuda de este sector, frente al total de las entidades descentralizadas, ascendió a 6,9% a 2018.

Cuadro 4 - 11

Saldos de deuda Sector Transporte Nacional 2017 - 2018
Cifras en millones de pesos

Sector Transporte	2017	2018
Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	546,22	466,05
Instituto Nacional de Vías - INVIAS	35,60	28,63
Aeronáutica Civil	5,23	4,29
Metro de Medellín	5.978,13	6.020,55
Total	6.565,18	6.519,58

Fuente: Contraloría General de la República 860

3.4.1. Metro de Medellín.

El monto actual de la deuda del Metro de Medellín ascendió a \$6,02 billones, de los cuales 98,9%, es decir, \$5,95 billones, provino de la deuda adquirida con la Nación (Gobierno nacional Central), especialmente por los pagos adicionales efectuados a los acreedores externos, en virtud de la garantía otorgada a las operaciones de crédito público externo efectuadas por el Metro de Medellín. La deuda con la Nación también incluyó los créditos de presupuesto que otorgó a la empresa para financiar gastos de nacionalización de equipos para el sistema de transporte masivo. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En cuanto al monto de la deuda externa del Metro de Medellín, esta ascendió a \$63.767 millones, que correspondió a capital, intereses, comisiones y otros costos financieros de los créditos de empréstito con acreedores externos. Subrayado y resaltado fuera de texto).

La deuda del Metro de Medellín se mantuvo estable durante el periodo 2017 - 2018, al pasar de \$5,97 billones a \$6,02 billones, debido a que no adquirió nuevos créditos. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.5. Sector Agropecuario y Corporaciones Autónomas Regionales.

Durante el periodo 2014-2018 el Sector Agropecuario, al igual que los demás sectores donde se ubican las empresas nacionales, incrementó su endeudamiento, al pasar de \$416.698 millones en 2014 a casi el doble en 2018 cuando se registró un valor de \$856.228 millones, con su monto más significativo en la deuda externa, la cual incluyó los saldos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el ICA y el Fondo Nacional del Café. En cuanto a la deuda interna, por \$135.858 millones, correspondió a los empréstitos de las corporaciones autónomas y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander (EMPAS). Subrayado y resaltado fuera de texto).

Para 2018, la deuda de las CAR y otras entidades del sector totalizó un monto de \$856.228 millones, del cual \$112.625 millones correspondieron a la deuda interna y \$743.603 millones a la deuda externa, en el primer tipo de endeudamiento los mayores niveles los registraron las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas con \$30.395 millones, de los Valles del Sinú y San Jorge con \$25.027 millones, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander (Empas) con \$18.218 millones y la CAR Cundinamarca con \$16.182 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.6. Sector Telecomunicaciones.

El sector de telecomunicaciones registró un proceso paulatino de privatizaciones y regionalizaciones de las principales empresas. Con la capitalización de Telecom por parte de Telefónica de España, la presencia del nivel nacional en el sector se fue reduciendo de tal forma que su deuda también cayó dramáticamente. **Hoy en día la deuda que pesa más en el sector son las empresas del nivel municipal como EPM Telecomunicaciones y su fusión con UNE y Tigo, con una deuda de \$3,8 billones; le sigue la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, que mantuvo su nivel de endeudamiento externo con \$0,53 billones, con la expectativa de su privatización que finalmente no se concluyó.** (Subrayado y resaltado fuera de texto).

3.6.1. UNE EPM - TIGO S.A.

La empresa UNE - EPM -TIGO S. A., resultado de la fusión de UNE-EPM Telecomunicaciones y Colombia Móvil, registró endeudamiento por \$3,80

billones, corresponde \$1,95 billones a deuda externa y \$1,85 billones a deuda interna.

3.7. Sector Educación.

La deuda de las entidades del sector educativo ascendió a \$219.774 millones en 2018, la cual representó el 0,2% de la deuda total y registró un decrecimiento de \$15.650,6 frente al saldo de la vigencia anterior. Del monto total las entidades del sector nacional mantuvieron deudas por \$137.020 millones, mientras que las territoriales registraron un monto de \$82.746 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Los mayores niveles de endeudamiento están en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con \$100.685 millones, la Universidad de Antioquia con \$48.420 millones y la Universidad de Caldas con \$28.048 millones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Para 2018 el sector registró deuda interna por \$219.774,3 millones, principalmente por La Universidad de Caldas, el Instituto de Investigaciones Costeras y Marinas, la Universidad Tecnológica de Pereira y el más alto endeudamiento por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4. Estructura de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales (GCT).

Los registros de la CGR acerca de la deuda de los GCT incluyen los gobiernos centrales departamentales y municipales. La CGR divide la información de los gobiernos centrales municipales entre capitales y no capitales. Se incluye a Bogotá D.C. dentro de la primera categoría.

Al cierre de 2018 la deuda de los GCT ascendió a \$13,05 billones (Cuadro 5-1), equivalente a 1,3% del PIB, donde la deuda de los departamentos llegó a \$4,41 billones (33,8% del total), la de las capitales a \$5,77 billones (44,2% del total) y la de los municipios no capitales a \$2,87 billones (22,0% del total). Respecto a 2017 se presentó un incremento de \$1,88 billones (16,9%), consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Cuadro 5-1

	Saldos billones de pesos			Variación 2018/2017		Porcentaje del PIB				
	2015	2016	2017	2018	Absoluta	%	2015	2016	2017	2018
Externa	2,73	2,51	2,33	2,27	-0,06	-2,5	0,3	0,3	0,3	0,2
Departamentos	0,59	0,56	0,53	0,52	-0,01	-2,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Capitales	2,14	1,95	1,79	1,74	-0,05	-2,7	0,3	0,2	0,2	0,2
Interna	0,29	0,18	0,83	10,78	1,94	22,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Departamentos	3,17	3,00	3,29	3,89	0,80	18,2	0,4	0,3	0,4	0,4
Capitales	2,41	2,59	2,95	4,02	1,09	37,2	0,3	0,3	0,3	0,4
No capitales	2,70	2,58	2,61	2,87	0,26	9,8	0,3	0,3	0,3	0,3
Total	11,02	10,69	11,16	13,05	1,88	16,9	1,4	1,2	1,2	1,3

Fuente: Contraloría General de la República, sobre información de contralorías territoriales y entidades.

Dentro de la deuda pública de los GCT, el 17,4% correspondió a endeudamiento externo (\$2,27 billones) y el 82,6% al interno (\$10,78 billones). En 2018 se presentó una disminución de

\$59.012,20 millones en el saldo de la deuda externa y un incremento de \$1,94 billones en la interna, destacándose el crecimiento en el endeudamiento de los municipios capitales.

4.1. Servicio de la deuda de los GCT.

En 2018 el servicio de la deuda de los GCT llegó a \$2,29 billones y representó el 0,23% del PIB, con un incremento de \$49.144,01 millones frente a 2017. Por amortizaciones se cancelaron \$1,52 billones y por intereses y comisiones se realizaron pagos por \$770.946,81 millones. El servicio de la deuda interna alcanzó los \$1,95 billones, con una disminución de \$131.428,97 millones respecto a 2017, debido al menor monto de vencimientos; mientras que por servicio de la deuda externa se cancelaron \$338.940,81 millones, que significó un incremento de \$180.542,98 millones frente a los pagos registrados en 2017. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

4.1.1. Algunos casos seleccionados.

4.1.1.1. Antioquia.

El Departamento de Antioquia aportó el 14,5% al PIB de 2018, cuya participación solo fue superada por Bogotá. En tal sentido, constituyó el departamento con un mayor nivel de endeudamiento, con un saldo de deuda pública de \$1,56 billones al cierre de 2018, correspondiente al 35,5% de la deuda de los gobiernos centrales departamentales y 12,0% de la deuda total de los GCT.

Su deuda externa ascendió a \$369.576,60 millones y su deuda interna a \$1,20 billones. Su saldo de deuda correspondió al 11,2% del total de sus activos y al 14,6% de sus pasivos. En tal sentido, llamó la atención la alta participación de la deuda externa (23,6%) que expuso al departamento a un alto riesgo cambiario, sumado al hecho que no cuenta con ingresos en moneda extranjera que mitiguen este riesgo.

El departamento recibió en 2018 desembolsos por \$184.500,30 millones correspondientes a créditos con Bancolombia por \$36.653,76 millones y con el Banco Popular por \$147.846,53 millones, destinados a la construcción y mejoramiento de la vivienda urbana y rural, construcción de espacios públicos, mantenimiento de la infraestructura de la Fábrica de Licores de Antioquia y otras inversiones del departamento.

Los pagos por servicio de la deuda ascendieron a \$186.731,90 millones, de los cuales \$141.898,23 millones fueron pagos de deuda interna y \$44.833,67 millones de deuda externa. El servicio de deuda del departamento representó el 4,6% de sus ingresos corrientes de la vigencia, el 12,8% de sus ingresos tributarios y el 5,7% de sus pagos presupuestales. Es decir, el servicio de la deuda no demandó una cantidad excesiva de sus recursos.

El perfil de la deuda de la entidad, reportado en el Formato Único Territorial, mostró una alta concentración de pagos para los próximos cinco años, especialmente en la deuda interna. La entidad

tiene un pico de vencimientos en 2021 y 2022 y su portafolio de deuda una vida media de 4,51 años.

4.1.1.2. Cundinamarca.

El departamento de Cundinamarca, con un aporte del 6,0% del PIB en 2018, se constituyó en la quinta región del país en importancia. Cundinamarca registró los mayores desembolsos durante 2018, seguido por Antioquia y Atlántico. El saldo de su deuda ascendió a \$769.965,58 millones, de los cuales \$748.774,48 millones correspondieron a deuda interna y \$21.191,10 millones a la externa. El saldo de su deuda representó el 9,8% de los activos de esta entidad y el 13,2% de sus pasivos.

El departamento recibió \$270.731,0 millones en desembolsos en 2018, de los cuales se contrataron \$140.731,0 millones con entidades financieras: \$40.656,0 con el Banco Popular y \$100.075,0 con BBVA. Los \$130.000 millones restantes se obtuvieron a través de la emisión de títulos en el mercado interno, colocados con una tasa cupón del 4,0% y con un plazo de 10 años. La emisión permitió ampliar el horizonte de vencimientos que antes terminaba en 2025 y ahora lo hace en 2028.

En 2018 el servicio de la deuda del departamento llegó a \$137.855,75 millones, de los cuales \$98.320,46 millones correspondieron a amortizaciones y \$39.535,29 millones al pago de intereses y comisiones. El servicio de la deuda del departamento en esta vigencia representó el 6,3% de sus ingresos corrientes, el 12,2% de sus ingresos tributarios y el 5,2% de sus pagos.

4.1.1.3. Atlántico.

El departamento de Atlántico fue el sexto en tamaño por su aporte en el PIB de 2017 (4,4%) y el 2018 fue el tercero en desembolsos y en saldo de deuda. En tal sentido, la deuda del departamento ascendió a \$337.481,33 millones, toda ella deuda interna, la cual representó el 9,4% de los activos de este gobierno central departamental y el 21,0% de sus pasivos.

En 2018 se recibieron desembolsos por \$132.016,00 millones, correspondientes a préstamos con el sistema financiero nacional, los cuales se destinaron para el financiamiento de diversos proyectos del plan de desarrollo del departamento.

El pago por servicio de la deuda llegó a \$49.642,27 millones, de los cuales \$30.944,36 millones correspondieron a amortizaciones y \$18.697,91 millones a intereses y comisiones. El servicio de la deuda de Atlántico correspondió al 4,8% de los ingresos corrientes del municipio y el 5,2% de los pagos. La vida media de la deuda es de 3,89 años y el vencimiento más lejano se ubicó en 2028.

4.1.1.4. Valle del Cauca.

En 2018 el departamento del Valle del Cauca fue el tercero de acuerdo con su contribución al PIB (9,7%) y ocupó el sexto lugar por su nivel de endeudamiento. Al cierre de 2018 la deuda de este departamento ascendió a \$177.871,89 millones. Toda la deuda del departamento es interna. Comparada

con 2017 la deuda se incrementó en \$107.542,59 millones, es decir el saldo de la deuda se multiplicó en 2018 en más del doble.

Los desembolsos durante ese año llegaron a \$108.016,0 millones, correspondientes a préstamos con el sistema financiero nacional, los cuales se destinaron para el financiamiento de diversos proyectos de transporte, escenarios deportivos y salud.

La entidad presentó un bajo pago por servicio de la deuda debido a que fue una deuda contratada desde finales de 2016, por lo cual solo se realizaron pagos de intereses y comisiones que llegaron a \$7.244,42 millones. Este monto representó el 0,7% de los ingresos tributarios y el 0,4% de los pagos de la entidad. La vida media de la deuda es de 3,43 años y el vencimiento más lejano es ubicado en 2030.

4.1.1.5. Medellín.

Medellín fue el municipio capital con mayor endeudamiento al cierre de 2018, el cual representó el 31,9% de la deuda de las capitales y el 14,1% de los GCT. El saldo de la deuda pública llegó a \$1,84 billones, de los cuales \$1,16 billones correspondieron a deuda interna y \$677.031,25 millones a la externa. El saldo de la deuda del municipio representó el 8,8% de su activo y el 27,7% de su pasivo.

En 2018 este municipio recibió desembolsos por \$475.500 millones. En noviembre se recibió el desembolso del empréstito suscrito con Scotiabank Colpatria S.A. por \$250.000 millones a 10 años (incluidos dos de gracia), amortización a capital trimestral y pago de intereses trimestrales con una tasa del IBR+2,8% trimestre vencido. En diciembre de 2018 se recibió el desembolso del empréstito suscrito con el Banco Davivienda por \$225.500 millones, con plazo de 10 años (dos años de gracia), amortización a capital trimestral y pago de intereses trimestrales con una tasa del IBR+3% trimestre vencido. En ambos casos los recursos se utilizarán en el financiamiento de diversos programas del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016 - 2019”.

El servicio de la deuda del municipio ascendió a \$126.052,74 millones en 2018, de los cuales \$48.977,13 millones correspondieron a deuda interna y \$77.075,62 millones a externa. El servicio de la deuda representó el 3,4% de los ingresos corrientes del municipio, el 7,4% de los ingresos tributarios y el 2,2% de los pagos. El perfil de deuda mostró una concentración de pagos en 2024 cuando vencen los bonos internos en circulación. El horizonte de vencimientos es más amplio para la deuda externa que para la interna y la vida media de la deuda llega a 6,13 años.

4.1.1.6. Barranquilla

Al cierre de 2018 Barranquilla fue el tercer municipio capital más endeudado con un saldo de \$1,18 billones, que representó el 20,4% de la deuda de todos los municipios capitales y el 9,1% del saldo de la deuda de los GCT. La ciudad solo registró deuda interna equivalente al 19,1% de sus activos y al 40,7% de sus pasivos. Respecto al cierre de 2017

el saldo de la deuda se incrementó en \$424.953,88 millones.

Llama la atención sobre el caso de este municipio que dos de las entidades descentralizadas, la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI) y la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (Edubar), presentaron altos niveles de endeudamiento con un fuerte incremento en 2018 (sobre todo la primera). La ADI cerró 2018 con una deuda de \$849.043,63 millones y Edubar con \$136.061,68 millones.

Los desembolsos recibidos por las tres entidades ascendieron a \$1,74 billones. En el caso de la ciudad de Barranquilla los créditos se destinaron a financiar las obras de los Juegos Deportivos Centroamericanos, la recuperación y mantenimiento de plazas “todos al parque” y el programa de Espacio Público para Todos, entre otros; los desembolsos recibidos por la ADI se dirigieron a programas de reconstrucción vial y canalización de arroyos; y para el caso de la Edubar los recursos recibidos financiaron los proyectos Avenida del Río y Calle 30 Platanal.

El servicio de la deuda ascendió a \$144.228,08 millones, de los cuales el 48,6% correspondieron a amortizaciones y 51,4% a intereses y comisiones. El servicio de la deuda correspondió al 6,0% de los ingresos corrientes de la entidad, el 13,0% de los ingresos tributarios y el 5,5% de los pagos totales. El perfil de deuda mostró importantes concentraciones de pagos durante el periodo 2021-2023 y un vencimiento máximo en 2026. La vida media del portafolio es de 4,33 años.

4.1.1.7. Girón y Palmira

Los municipios no capitales registraron únicamente endeudamiento interno. La deuda se concentró en pocos municipios de forma que 25 de ellos mantuvieron el 47,4% del saldo endeudado. Los municipios más endeudados fueron Barrancabermeja (\$181.166,64 millones) y Rionegro (\$135.489,86 millones). Sin embargo, se eligieron Girón y Palmira por ser los municipios no capitales con más altos desembolsos recibidos en la vigencia 2018.

El municipio de Girón cerró la vigencia como el cuarto municipio no capital con mayor saldo de deuda con \$101.402,58 millones, que representó el 45,6% de los activos del municipio y el 72,0% de sus pasivos. De acuerdo con lo reportado por el municipio en el formato SEUD, se adeuda al Instituto de Desarrollo de Santander (IDESAN) \$22.562,98 millones, al Banco Agrario \$20.751,48 millones y a los bancos comerciales privados \$58.088,12 millones.

En 2018 los desembolsos recibidos por Girón llegaron a \$82.035,73 millones, destinados a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial, equipamiento urbano y rural, construcción y adecuación de colegios y parques, entre otros. El servicio de la deuda del municipio ascendió a \$10.782,89 millones, de los cuales \$7.214,85 millones fueron amortizaciones y \$3.568,04 millones pago de intereses. El servicio de la deuda representó el 5,3% de los ingresos corrientes del municipio, el

14,5% de sus ingresos tributarios y el 4,2% de los pagos totales.

Por su parte, Palmira fue el quinto municipio no capital con mayor endeudamiento, con un monto de deuda que llegó a \$85.654,41 millones, equivalente al 4,3% de sus activos y el 17,9% de sus pasivos. El municipio adeuda \$5.936,73 millones al Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca (Infivalle), \$644,99 millones a Leasing Bancolombia y el resto a bancos comerciales privados.

En 2018 Palmira obtuvo nuevos desembolsos de crédito por \$42.110,08 millones, destinados a la financiación de la adquisición cámaras, vehículos para los CAI y elementos para el Proyecto Integral de Seguridad; además de pavimentos de vías del plan vial, pavimentos nuevos tanto urbanos como rurales y ampliación del estadio, entre otros. El servicio de la deuda llegó a \$26.149,06 millones, que representó el 5,9% de los ingresos corrientes, el 15,8% de los ingresos tributarios y el 6,3% de los pagos.

5. Conclusiones

- Al cierre de 2018, la deuda del sector público colombiano (SPC) ascendió a \$576,90 billones, que representó el 59,0% del PIB. Este indicador se incrementó en 2,9 puntos porcentuales frente al año anterior, alcanzando un porcentaje similar al registrado a principios de siglo y acercándose al límite de referencia fijado en el Tratado de *Maastricht* del 60%.
- La deuda del Gobierno nacional Central (GNC) llegó a \$468,86 billones (47,9% del PIB) al cierre del 2018 y se constituyó en el registro histórico más alto del endeudamiento del GNC.
- La deuda total del GNC aumentó en \$59,35 billones (14,5%) frente al cierre de 2017, debido al incremento de TES B, bonos externos y créditos con agencias multilaterales.
- Del portafolio de deuda, \$304,73 billones correspondieron a endeudamiento interno (65,0%) y \$164,12 billones a deuda externa (35,0%).
- Aun cuando el Gobierno procuró reducir el riesgo cambiario, es claro que este afectó duramente las finanzas del Gobierno en 2018. El efecto cambiario fue la principal causa de la variación de la deuda externa al registrar un monto de \$11,75 billones para el total del endeudamiento del Gobierno y de \$16,77 billones para el sector público.
- La llegada de fondos de inversión internacionales al mercado local de TES B fue uno de los elementos importantes en el financiamiento del Gobierno nacional en los

últimos años. La participación de los fondos de capital extranjero en las tenencias totales de TES B pasó del 1,0% al inicio de 2010 hasta el 26,4% al finalizar 2018 (\$77,36 billones).

- Los TES B en manos de fondos extranjeros mostró como el gobierno logró transferir parte del riesgo cambiario a estos inversionistas, pero también aumentó la exposición de las finanzas del gobierno a las condiciones financieras internacionales en la medida que los fondos extranjeros se conviertan en mecanismos de transmisión de estas condiciones.
- Los pagos por el servicio de la deuda del SPC disminuyeron en \$1,39 billones respecto a 2017. Por la externa se pagaron \$29,49 billones durante 2018 (3,0% del PIB); por amortizaciones \$19,23 billones, de las cuales \$1,40 billones corresponden a prepagos de deuda; e intereses por \$10,25 billones; por la interna se ejecutaron \$57,60 billones (5,9% del PIB); se realizaron pagos por \$36,06 billones por amortizaciones y \$21,54 billones por intereses y comisiones.
- Para el GNC el servicio de la deuda llegó a \$60,79 billones con una disminución de \$180.629,0 millones frente a 2017. Los ingresos tributarios alcanzaron los \$131,78 billones (ejecución presupuestal recaudo efectivo neto), con lo que el indicador servicio/tributarios alcanzó el 46,1%.
- Las empresas públicas han merecido especial atención en los últimos informes, toda vez que registraron los mayores montos del endeudamiento público después del Gobierno nacional. Ecopetrol, sin contar el resto del grupo empresarial, fue la entidad pública con mayor endeudamiento después del GNC, al alcanzar los \$32,93 billones.

De las empresas territoriales cabe destacar las Empresas Públicas de Medellín (EPM), las cuales cerraron 2018 con una deuda de \$13,4 billones. La crisis del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango se tradujo en problemas financieros que se manifestaron en mayores costos por retrasos en el cronograma.

- La deuda de los gobiernos centrales territoriales ascendió a \$12,91 billones (1,3% del PIB) al cierre del 2018. La deuda de los departamentos llegó a \$4,38 billones (33,9% del total), capitales a \$5,77 billones (44,7% del total) y municipios \$2,77 billones (21,4% del total). Respecto a 2017 se presentó un incremento de \$1,86 billones (16,9%), que fue consistente con el ciclo electoral de los gobiernos subnacionales, que lleva a

los gobernantes locales a endeudarse en la segunda mitad de su periodo de gobierno”.

ANEXO 2

HALLAZGOS EN MATERIA PRESUPUESTAL FORMULADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL INFORME LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO VIGENCIA FISCAL 2018.

1. CÓDIGO: 24-12-00. UNIDAD EJECUTORA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL.

“Opinión presupuestal: No razonable”.

– **HALLAZGO 1.** “Valor \$ 42.586.501.938.
Incidencia: Disciplinaria.

La Entidad constituyó reservas presupuestales sin la justificación de fuerza mayor y caso fortuito o imprevisibilidad, como se identificó en los Contratos 17001574 OH, 17001106 – H2, 14000160-OK, 17001220-OK, y 17001590-OK”.

– **HALLAZGO 2.** “Valor \$ 125.759.342.216.
Incidencia: Administrativa.

Las reservas presupuestales constituidas por el rubro de inversión por 39% superan el 15% establecido en el Decreto 111 de 1996 Artículo 78, que establece: “En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.”

– **HALLAZGO 3.** “Valor \$ 34.233.926.093.
Incidencia: Disciplinaria.

Se constituyó reserva presupuestal de vigencias futuras de la del año 2018 para amparar el Contrato 17001579, que no corresponde a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito o imprevisibilidad, que imposibiliten el cumplimiento del principio de Anualidad consagrado en el artículo 346 de la constitución Política Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996”.

– **HALLAZGO 4.** “Valor \$ 51.674.084.114.
Incidencia: Disciplinaria.

De las reservas constituidas en 2017 se observa que, quedaron sin ejecutar \$67.433.591.599, sin que se evidencie que durante la vigencia 2018, al desaparecer estos compromisos o la obligación que dio origen a la reserva, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto hayan realizado el ajuste, suscripción de actas y trámites correspondientes de acuerdo con el artículo 39 del Decreto 568 de 1996”.

2. CÓDIGO: 35-01-01. UNIDAD EJECUTORA: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO – GESTIÓN GENERAL.

“Opinión presupuestal: Con Salvedades”.

– **HALLAZGO 1.** “Valor \$ 1.496.100.000.
Incidencia: Administrativa.

En la implantación del Programa “Apoyo Integral para los Usuarios de Comercio Exterior”, se habían autorizado \$2012,55 millones, de vigencias futuras para 2018; no obstante, se dejó de ejecutar \$1496,1 millones, equivalentes al 74,34% en lo relacionado a fondos especiales y recursos corrientes al término de la vigencia”.

3. CÓDIGO 17-18-00. UNIDAD EJECUTORA: AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR.

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

– **HALLAZGO 1.** “Valor \$ 2.965.375.073.
Incidencia: Administrativa.

Pérdida de apropiación en los gastos de funcionamiento”.

– **HALLAZGO 2.** “Valor \$ 52.755.607.627.
Incidencia: Administrativa.

Pérdida de apropiación en los gastos de inversión”.

– **HALLAZGO 3.** “Valor \$ 26.316.556.859.
Incidencia: Administrativa.

Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución”.

– **HALLAZGO 4.** “Valor \$ 13.072.666.
Incidencia: Administrativa.

Reservas sin soportes que justifiquen la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución. Si bien este valor por sí solo no es material, se registra debido a que hace parte de un contrato de inversión observado”.

4. CÓDIGO 08-12-00. INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC).

“Opinión presupuestal: Razonable”.

– **HALLAZGO 1.** “Valor \$ 3.747.949.473.
Incidencia: Administrativa.

Diferencias entre la información reportada en el SIIF y la información de las subunidades al grupo de Presupuesto - Tesorería, la cual fue suministrada al equipo auditor. La diferencia se presenta porque en SIIF el aforo vigente de los ingresos de la vigencia de 2018 fue de \$ 99.895.488.480 y el recaudo efectivo acumulado para el mismo período fue de \$91.325.190.767, mientras que en las cifras provenientes de la Tesorería se indica que, para el mismo periodo, el valor actual de ingresos consolidado por establecimientos carcelarios y penitenciarios y del nivel central fue de \$95.073.140.240, presentándose una diferencia de \$ 3.747.949.473”.

– **HALLAZGO 2.** “Valor \$ 32.762.913.033.
Incidencia: Administrativa.

Pérdida de apropiación \$32.762.913.033 equivalente al 3,06% de los recursos asignados al Instituto”.

5. CÓDIGO 32-01-04. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

“Opinión presupuestal: Con Salvedades”.

– **HALLAZGO 1.** “Valor \$ 217.568.121.
Incidencia: Administrativa.

Al final de la vigencia no se constituyeron cuentas por pagar. Con fecha 27 de diciembre de 2018, se registra radicado en formato GF-F-19 que corresponde a recibo a satisfacción y orden de pago para proveedores, avalado por el supervisor en razón a que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con todas las obligaciones establecidas, con sus respectivos documentos soportes; una vez revisadas las cuentas por pagar constituidas en el 2018 para ser ejecutadas en la vigencia 2019 se puede establecer que dicha cuenta no está constituida como cuenta por pagar, en los siguientes contratos: 997, 826, 746, 786, 738, de 2018”.

6. CÓDIGO: 24-02-00. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 167.274.754.753.

Incidencia: Disciplinaria.

La anterior situación se generó por deficiencias de planificación, ejecución y situado oportuno de recursos, genera riesgo de reducción del presupuesto con las respectivas implicaciones y consecuencias que puede generar dicha reducción en el presupuesto de inversión y, por ende, en la gestión y los resultados esperados por Invías”.

HALLAZGO 2. Valor \$ 63.552.338.043.

Incidencia: Disciplinaria.

Respecto de la constitución de Reservas de la vigencia 2017, se registró un monto “valor actual” de \$316.163.351.272,61 para cancelar en la vigencia 2018, de las entidad informó que quedó un “saldo por utilizar” por \$63.552.338.043,89, Sin embargo, y a pesar de haberse solicitado por la auditoría de la CGR, de la relación enviada, en la mayoría de los casos no indican las razones por las cuales no se pagaron esos compromisos que dieron origen a las reservas presupuestales, para algunos casos se indicó contrato terminado”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 22.635.200.980.

Incidencia: Disciplinaria.

Se omitió el trámite de solicitud de aprobación de vigencias futuras por parte de la entidad, tanto en la adición de \$9.000 millones correspondientes a la vigencia 2017 para los dos proyectos, como en la adición de \$4.635 millones efectuada en noviembre 27 de 2.018 en el proyecto Club Campestre - Armenia; es decir, finalizando las vigencias”.

HALLAZGO 4. Valor \$ 10.473.928.187.

Incidencia: Disciplinaria.

“Para amparar el pago del Contrato De Obra 2179-2016, a 31/12/2017 el INVÍAS constituyó Reservas Presupuestales por \$3.366.706.944 y Cuentas por Pagar por \$8.451.848.982, equivalente a un rezago presupuestal de \$11.818.555.926; monto del cual, según la entidad realizaron dos (2) pagos en el 2018 por \$3.665.721.538, lo que equivale decir, que \$10.473.928.187 de rezago de 2017 no fueron ejecutados en el 2018, por tanto, de conformidad con

lo establecido en el artículo 2.8.1.7.3.3 del Decreto 1068 de 2015 fenecieron”.

IMPOSIBILIDADES EN MATERIA PRESUPUESTAL REPORTADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIA 2018 PARA EL INVÍAS.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 542.419.316.066.

Incidencia: Disciplinaria.

Al analizar y consolidar la información reportada por el INVÍAS y los soportes de justificación de las apropiaciones requeridas para asumir obligaciones con cargo a otras vigencias, se encontró que, a los requerimientos de la auditoría, la entidad reporta datos no concordantes para algunos ítems, ni respecto del número de contratos, ni para la apropiación por vigencias”.

7. CÓDIGO: 13-15-00. UNIDAD EJECUTORA: FONDO ADAPTACIÓN.

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 345.000.000.000.

Incidencia: Administrativa.

Se evidenció baja ejecución del presupuesto para el Rubro Inversión, debido a que para la vigencia 2018 solo ejecutó \$355.000 millones, es decir el 51% de los \$700.000 millones aprobados, debido a las deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, originado en represamiento de los pagos”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 345.000.000.000.

Incidencia: Disciplinaria.

Se evidenció que el monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018 por \$345.000.000.000, equivalentes al 49% del total del presupuesto de inversión, supera el 15% de la apropiación según lo establecido en la norma presupuestal, es decir, se afecta la asignación de recursos para la siguiente vigencia para el proyecto “Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal”, contraviniendo el artículo 78 del Decreto 111 de 1996. Así mismo, se estableció que éstas no cumplieron con las condiciones para constituirse como reservas presupuestales, antes de ingresar los recursos a la fiducia, por lo que debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111/96”.

8. CÓDIGO: 12-11-00. UNIDAD EJECUTORA: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 89.334.736.806.

Incidencia: Disciplinaria.

Existen contratos celebrados en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC por valor de \$89.334.736.806,31, lo cual equivale al 35,74% de la Reserva Constituida, donde el valor de la obligación (Contrato) es igual al valor de la Reserva, denotando que existe una reserva inducida en el

último bimestre de 2018, tal es el caso que durante los meses de noviembre y diciembre se celebraron contratos por \$53.983.846.568,75, sin ninguna ejecución, lo cual permite inferir que la Entidad tenía conocimiento previo de la imposibilidad de poder cumplir con el objeto contractual en los dos (2) últimos meses del año 2018, por su alta complejidad y requerimientos previos, para lo cual se deberían haber catalogado, clasificado y gestionado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con recursos de vigencias futuras”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 103.509.176.380. Incidencia: Disciplinaria.

Ejecución de recursos dentro de la vigencia 2018 y con la revisión y análisis de las reservas presupuestales seleccionadas en la muestra de auditoría, se evidencia debilidades en la constitución de las mismas, por cuanto se constató que la justificación dada por la Entidad, no corresponde a eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Concluyendo que de la muestra de auditoría por \$230.660.416.300,00, que corresponde al 92% del total (\$249.942.234.201,22), no se cumplen con los requisitos para su Refrendación en la Constitución de las misma. Analizado el contrato No. 084 de 2018 el plazo de ejecución del contrato venció el 27-07-2018 de acuerdo a lo establecido en el mismo, los pagos efectuados fueron por total de \$279.678.574 y el saldo del contrato por \$157.735.508 fue registrado en reserva. De acuerdo a las normas presupuestales no corresponde a un caso fortuito o de fuerza mayor para reservar dicho valor del saldo del contrato que correspondería a ajustes de saldos presupuestales dentro de la vigencia. En general se observa que las mencionadas operaciones evidencian servicios recibidos en vigencia 2018 los cuales no fueron constituidos en cuentas por pagar en cumplimiento a las normas presupuestales, sin embargo, la justificación por parte de la entidad para constituirlos en reservas es para garantizar el pago, que corresponden a sobrantes o que existen atrasos en los pagos, o que no tienen la certificación por parte de la bolsa, lo que indica falta de gestión para obtener los soportes y las certificaciones para dar claridad a la situación de los saldos pendientes de cada una de estas operaciones cuyos saldos fueron constituido como reservas de los cuales efectivamente se encuentran los pagos efectuados en vigencia 2019 de los saldos reservados.

Estas operaciones corresponden a la muestra tomada por la auditoría solo por concepto de alimentación a Población Privada de la Libertad que suman un total de reservas de \$98.416.498.437 y en porcentaje corresponden a un 39,38% de las reservas constituidas a 31-12-2018 (\$249.942.234.201)”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 177.649.883.710. Incidencia: Administrativa.

La Entidad incumplió con los topes establecidos en la norma para la Constitución de las Reservas Presupuestales en los rubros de funcionamiento e inversión, por cuanto para gastos de funcionamiento

la reserva para el 31 de diciembre de 2018 ascendió al valor de \$ 178.548.302.011 que corresponde a un 29,06% del presupuesto del año inmediatamente anterior que fue por \$614.494.320.343, superando el 2%; así mismo se evidencia que las reservas constituidas por el rubro de Inversión fue por \$71.393.932.190, que corresponden al 17,85% de la inversión apropiada para la vigencia 2017 por \$400.016.427.222, que supera el 15%; por valor de la incorrección de \$177.649.883.710”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 25.319.776.624. Incidencia: Administrativa.

La entidad constituyó reservas a 31 de diciembre de 2017 por la suma de \$276.752.056.210 de los cuales no se ejecutaron parte de las constituidas para las Direcciones de Infraestructura y Logística por valor de \$25.271.819.699 y \$47.956.925 respectivamente; lo que indica que en total quedaron posibles vigencias expiradas a 31-12- 2018 por \$25.319.776.624”.

9. CÓDIGO: 24-01-01. MINISTERIO DE TRANSPORTE – GESTIÓN GENERAL.

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 290.453.474. Incidencia: Disciplinaria.

A 31 de diciembre de 2018 el Ministerio de Transporte constituyó reservas presupuestales por \$5.356.610.289, de los cuales \$ 290.453.474 corresponden de una parte a compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, quedando pendientes de pago y otro grupo que no se encuentran sustentados en motivos de fuerza mayor o caso fortuito”.

10. CÓDIGO: 24-13-00. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 754.400.000. Incidencia: Administrativa.

Se presenta una diferencia por \$754.400.000, entre la apropiación disponible para el rubro 7.1.1. Servicio de la Deuda por \$117.693.500.000 y la cuenta de cobro enviada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP por \$118.447.800.000, por cuanto el MHCP está incluyendo un acuerdo de pago suscrito en el mes de agosto de 2017, correspondiente a la primera alícuota programada para el 2018. Lo anterior, debido que no se tuvo en cuenta en la suscripción del acuerdo de pago realizado el 8 de agosto de 2017 entre la ANI y el MHCP, fecha en la cual ya no se podía tramitar la adición al presupuesto de gastos ante el MHCP en el concepto de Servicio de la Deuda”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 38.218.976.066. Incidencia: Disciplinaria.

Pese a que la entidad ha efectuado gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como se manifiesta en su respuesta a la observación comunicada por la Contraloría, sé evidencia que

no se están realizando oportunamente los aportes a la Fiduciaria La Previsora, ya que existen aportes pendientes de pago al Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales. A la fecha, la Entidad presenta un déficit pendiente de trasladar a la Fiduciaria La Previsora por \$38.218.976.066, correspondientes a recursos de vigencias anteriores de las concesiones: Transversal de las Américas Sector 1 por \$3.271.771.023 y la Zona Metropolitana de Cundinamarca por \$34.947.205.043”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 2.013.900.000.

Incidencia: Administrativa.

En la vigencia 2018, en la ANI no se comprometieron \$2.013.990.070 que representa el 0.095% de la apropiación vigente por \$2.118.934.632.634. Los rubros que más generaron pérdidas de apropiación fueron: El rubro “apoyo a la gestión del estado, asesorías y consultorías, contratos de concesión” con el 26% equivalente a \$824.375.013; el rubro Apoyo para el desarrollo y gestión institucional de la ANI, nacional con el 15% equivalente a \$471.599.046 y el rubro Apoyo a la Gestión del estado. Obras complementarias y compra de predios. Contratos de Concesión \$406.374.588. Dicha pérdida de apropiación se obtiene de apropiaciones disponibles no utilizadas”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 223.695.113.

Incidencia: Disciplinaria.

A 31 de diciembre de 2018, fenecieron las reservas Nos. 17917, 180617 y 116517 por \$223.695.113, las cuales no fueron ejecutadas a 31 de diciembre de 2018 correspondientes a los contratos de prestación de servicios No. 382 de 2014 adiciones No. 4 y No. 5 para prestar el apoyo al desarrollo y gestión institucional de la ANI, así como del contrato de referencia VJ/ VPRE 245 para prestar el “Apoyo a la Gestión del Estado. Asesorías y Consultorías. Contratos de Concesión”. Las anteriores modificaciones presupuestales en inversión afectaron la disponibilidad de recursos que se apropiaron en la vigencia 2017 y que debieron ejecutarse en 2018.”

HALLAZGO 5. “Valor \$ 15.515.943.345.

Incidencia: Disciplinaria.

Se observa constitución indebida de las reservas presupuestales en 23 contratos entre ellos, de prestación de servicios, por valor de \$15.515.943.345, que según los argumentos y soportes presentadas por la Entidad en desarrollo de la auditoría no son resultado de hechos de fuerza mayor o imprevisibles que obliguen su constitución como reservas presupuestales.”

IMPOSIBILIDADES EN MATERIA PRESUPUESTAL REPORTADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIA 2018 PARA LA ANI.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 542.419.316.066.

Incidencia: Disciplinaria.

A 31 de diciembre de 2018, la ANI ha trasladado recursos al Patrimonio Autónomo del Proyecto

Ruta del Sol III, por concepto de vigencias Futuras, en cuantía de \$1.959.722.644.570, de lo cual al Concesionario solo se le han efectuado pagos equivalentes al 16%, es decir, \$311.303.200.000, evidenciando con ello, que la ejecución financiera del proyecto ha sido baja durante los últimos 7 años, por lo que, a 31 de diciembre de 2018, existe un saldo en el Patrimonio Autónomo por \$1.901.969.954.841.

11. CÓDIGO: 32-06-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

De la revisión cumplida a una muestra de 10 municipios de la jurisdicción CAR que representan el 36% de los recaudos de sobretasa y/o Porcentaje ambiental del impuesto predial de la vigencia 2018 se pudo evidenciar que no se cumple a cabalidad el procedimiento denominado GFI-PR-18 Transferencias en el ítem 3.”

HALLAZGO 2. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

La CAR comprometió recursos de Inversión de la vigencia 2018 por \$183 millones en el Pago de 31 vigencias expiradas correspondientes a contratos suscritos en 2017. Pago con recursos de la vigencia actual de objetos contratados en vigencias anteriores que no se perfeccionaron y que por tanto no cumplieron los requisitos de ley.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

El Plan de Acción para el cuatrienio 2016-2019 de la CAR estableció una inversión para la vigencia 2018 de \$625.152 millones, el informe presupuestal muestra que la apropiación final para la vigencia 2018 fue de \$1.5 billones. La situación es que, definido el nuevo presupuesto de 2018, la ejecución para la vigencia 2018, restados los compromisos expedidos para el pago de vigencias expiradas, fue del 51%”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

En la vigencia 2018, conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos la CAR el recaudo por tasas retributiva - recurso 40, fue de \$9.680 millones. No obstante, al mirar la ejecución presupuestal de Inversiones en 2018, no se emprendieron nuevos proyectos para el saneamiento del recurso hídrico”.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

En la vigencia 2018 conforme a la Ejecución presupuestal de Ingresos, la CAR recaudó \$15.820 millones por transferencias del Sector Eléctrico. No obstante, conforme a la ejecución presupuestal, solo se invirtieron \$6.007 millones de los cuales \$5.007 millones fueron para el pago de proyectos de vigencias anteriores que al cumplir las formalidades plenas fueron ya incluidos como gestión en las vigencias 2015 y 2016. Los \$1.000 millones restantes

corresponden a la adición al Contrato 1916 de 2017 por \$12.825”.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 1.088.014.652. Incidencia: Administrativa.

Se realiza una adición por valor de \$1.088.014.652, para actividades adicionales a las inicialmente establecidas en el contrato, toda vez que se contrató la perforación de tres pozos con una profundidad de hasta 300 metros y la adición contempla la perforación de un pozo nuevo de 400 metros.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

Las comisiones autorizadas a los funcionarios de la Corporación no se están pagando de manera anticipada, sino que se están abonando en cuenta posteriormente”.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

En el expediente del contrato No. 1347 del 8 de febrero de 2018, no reposa el soporte correspondiente al pago de los parafiscales desde el inicio del contrato, los cuales fueron solicitados por la comisión auditora sin que los mismos fueran allegados”.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

Se evidencia falencia en el desarrollo de la supervisión contractual, dado que no se cumplió con los requisitos establecidos en el contrato para soportar lo pagos”.

HALLAZGO 10. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

Sometidas las actividades del Contrato 1796 de 2017 a la luz de las funciones de las corporaciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, no se evidencia ninguna correlación entre la generación de energía y la plataforma tecnológica de comercio con las obligaciones establecidas en la ley”.

HALLAZGO 11. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

En los estudios previos no se tuvo en cuenta el área de expansión urbana y por tanto en el documento que dejó en firme el convenio no se incluyeron los productos para la zona, situación que hizo necesaria la adición y modificación del convenio, lo cual pospuso el inicio del mismo”.

HALLAZGO 12. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

Se presentaron eventualidades previsibles que debieron ser planeados, contratados y ejecutados por la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca - CAR antes de ser contratadas las obras de adecuación hidráulica en los afluentes del río Bogotá que permitiera la adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca según los requerimientos del Proyecto No. 22”.

HALLAZGO 13. “Valor \$ 0. Incidencia: Disciplinaria.

El Contrato de Obra No. 1353 de 2018 cuyo objeto es la ejecución de la Construcción de obras para la recuperación hidráulica del Río Teusacá perteneciente a la cuenca del Río Bogotá (Fase III), está suspendido esperando ampliación de los términos en los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal, solicitados a Corpoguavio por ser de su jurisdicción en la vereda el Salitre del municipio de Guasca. Estos permisos se debieron solicitar en la etapa de planeación contractual”.

HALLAZGO 14. “Valor \$ 0. Incidencia: Penal.

La inversión de los recursos ejecutados mediante el Contrato de Obra No. 1358 del 2018, cuyo objeto es la adecuación hidráulica de la Quebrada El Chuscal, el cual obedece a los objetivos establecidos en el PA 2016 - 2019, Programa 9 – Megaproyecto del Río Bogotá, Proyecto 22. Adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá y otras acciones de saneamiento integral de la cuenca, cuyo presupuesto proviene de la fuente Tasa Retributiva del Fondo FIAB, no está cumpliendo con el fin para el cual fueron destinados”.

HALLAZGO 15. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

La CAR da por terminado y liquidado el Contrato de prestación de servicios No. 447 del 19 de enero 2018 el 21 de diciembre de 2018; y cancela el último saldo de \$11.500.000 mediante Acta de Pago No. 2639 del 22 de diciembre de 2018 a la cuenta No. 007000744644 del Banco Davivienda, con la constancia por parte del supervisor del contrato del cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones pactadas, sin que a la fecha el contratista haya entregado el producto “Informe final de prospección, que incluye el Plan de Manejo Arqueológico” que se encuentra entre las obligaciones específicas pactadas en la Cláusula Segunda del Contrato – Obligaciones del contratista”.

HALLAZGO 16. “Valor \$ 0. Incidencia: Penal.

Se evidencia que para la contratación de las obras de “Construcción de senderos peatonales y obras de urbanismo complementarias en la zona paralela al río Bogotá, desde las compuertas de Alicachín hasta Puente La Virgen en la jurisdicción CAR” mediante Contrato 1367 del 24 de abril de 2018 por un valor de \$19.386.082.553, con el Consorcio Renovación Urbana. NIT 901.162.434-6 se utilizaron como diseños “La cartilla de andenes de Bogotá actualización año 2015” y se determinó el presupuesto oficial estableciendo “las actividades mínimas necesarias a realizar, y teniendo en cuenta las características de la zona de las obras”.

12. CÓDIGO: 14-02-00. AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (ART).

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 531.803.535. Incidencia: Disciplinaria.

La ART para la vigencia 2018, constituyó reservas presupuestales por la suma de \$4.026.753.370, de las

cuales \$531,803,535, no se encuentran debidamente justificadas, por no estar evidenciada la fuerza mayor o caso fortuito, y que corresponden a falta de documentos para la legalización del gasto en contratos de prestación de servicios y viáticos”.

13. CÓDIGO: 24-01-06. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA (CORMAGDALENA)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 1.819.537.900.

Incidencia: Disciplinaria.

Interrupción en la continuidad, oportunidad y seguridad a los usuarios en la prestación de servicio fluvial de la Ciudad de Barrancabermeja y área de influencia de la Magdalena Medio, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 176.539.999.

Incidencia: Disciplinaria.

En la información financiera de la entidad, no se reveló fielmente, en la cuenta 16 Propiedad Planta y Equipo y 17 Bienes de Uso público a cargo de la Entidad, como lo establece la normatividad, y el no cumplimiento del fin estatal para el que fue adquirido, igualmente afectando la ejecución presupuestal de la vigencia 2018”.

14. CÓDIGO: 32-37-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO (CORPOGUAVIO)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 104.216.960.

Incidencia: Disciplinaria.

Se efectuó un pago en la vigencia de 2018 con cargo a cuentas por pagar de la vigencia 2017. Cabe anotar que en 2016 se constituyó una reserva presupuestal por ese mismo valor y concepto; luego en 2017 no se constituyó la correspondiente vigencia expirada, sino que se constituyó una cuenta por pagar”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 16.553.330.001.

Incidencia: Disciplinaria.

Se excedió en los toques permitidos para la constitución de las reservas presupuestales, 2% para funcionamiento y 15% para inversión respectivamente”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 0. **Incidencia:** Administrativa.

La interpretación de la ejecución presupuestal es errada por cuanto no la presentan vía obligaciones como lo indica la normatividad vigente”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 8.154.551.012.

Incidencia: Disciplinaria.

Se refiere a las reservas presupuestales con fuente de recursos del Presupuesto General de la Nación, que la CGR considera que no son justificables”.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 0. **Incidencia:** Disciplinaria.

Con base en una denuncia ciudadana, relacionada con hechos de 2017, se determinó que los recursos provenientes de Fonam y FCA no se ejecutan oportunamente ni con los trámites jurídicos pertinentes”.

15. CÓDIGO: 32-29-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA (CORPORINOQUIA)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 11.167.898.498.

Incidencia: Penal.

Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 4.365.511.420.

Incidencia: Penal.

Dentro de las reservas presupuestales constituidas por la Corporación como compromisos financiados con recursos propios, una vez revisadas las fuentes de financiación, se encontraron reservas que corresponden a contratos originados en convenios a través de los cuales se monetizaron compensaciones ambientales; es decir, no se tratan de recursos propios de la Corporación. Se observó que la constitución de reservas presupuestales ha sido empleada por Corporinoquia como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, aun cuando por la tardía adquisición de los compromisos era previsible que los mismos no podían ser ejecutados en la vigencia”.

16. CÓDIGO: 32-33-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO (CRA)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 16.359.398.322.

Incidencia: Disciplinario.

En la evaluación presupuestal de la vigencia fiscal 2018, se estableció que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico no incluyó forzosamente en el presupuesto de ingresos y gastos las partidas necesarias para saldar el déficit de la vigencia fiscal 2017, cuantificado en \$-16.359.398.322, correspondiente a saldos de cuentas por pagar y reservas presupuestales resultantes del cierre presupuestal de esa vigencia fiscal.”

HALLAZGO 2. “Valor \$ 270.675.713.

Incidencia: Administrativo.

En los pagos efectuados a unos contratos durante el 2018, las deducciones a las que tienen lugar este tipo de contrato, tales como: Contribuciones

especiales, Estampilla Pro-universidad Nacional, Otras Retenciones y RETEICA, no fueron deducidas de manera inmediata al generar el comprobante de egreso, sino en egresos con fechas posteriores se deduce los valores dejados de retener.”

HALLAZGO 3. “Valor \$ 382.229.530.

Incidencia: Administrativo.

Mediante Resolución No. 002 del 3 de enero 2018, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, constituyó las reservas y cuentas por pagar del cierre de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017; al revisar los soportes correspondientes a la reserva del Adicional No. 2 del contrato de obra No. 0040 de 2016 por \$382.229.530, se observó que existe un acta de liquidación con el 100% de ejecución, dejando la salvedad en el acta de que existe un saldo pendiente correspondiente al valor de la reserva; observándose que la CRA constituyó una reserva en lugar de una cuenta por pagar.”

HALLAZGO 4. “Valor \$ 1.500.000.000.

Incidencia: Administrativo.

En la evaluación de la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia fiscal 2018, se determinó que la Entidad registró erróneamente en el rubro presupuestal 3233-3-1176-20 Gastos de Inversión - Canalización de Arroyos de Barranquilla la Orden de Pago N° 4806 del 19-oct-18 con su correspondiente Comprobante de Egreso N° 3329 del 24-oct-18, la obligación y pago del proyecto “Mejoramiento de las condiciones ambientales de la subcuenca del Arroyo Grande y León vigencia 2018” por valor de \$1.500.000.000 cuando realmente esta obligación pertenece a la apropiación registrada en el rubro presupuestal 3233-3- 1175-20 Gastos de Inversión - Obras de mejoramiento ambiental de los humedales del Distrito de Barranquilla”.

17. CÓDIGO: 32-36-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR (CORPOCHIVOR)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 29.395.943.

Incidencia: Administrativa.

Se observa que la distribución de los recursos de transferencias del sector eléctrico, en la ejecución del presupuesto en Corpochivor, que corresponde a los diferentes proyectos de inversión y lo correspondiente a funcionamiento, para la vigencia 2018, el porcentaje aplicado para gastos de funcionamiento no cumple con lo establecido por ley que solo sea del 10%”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 130.418.142.

Incidencia: Administrativa.

El monto de las reservas presupuestales del FCA en 2018 que ascendió a \$ 638.899.670, de las cuales \$ 182.800.216 son de funcionamiento y \$ 456.099.454 de inversión, superando el 2% de las apropiaciones de funcionamiento de Nación y FCA que son de \$ 1.999.555.000 y \$337.687.699 respectivamente, y el 15% de las apropiaciones para inversión FCA de \$ 2.048.844.071”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 53.800.000.

Incidencia: Fiscal.

Corpochivor realizó el Contrato 238-2018 el 1° de noviembre de 2018 con el objeto de: prestación de servicios, Diseño, diagramación, edición y producción de obras impresas para incentivar el desarrollo sostenible en la jurisdicción de Corpochivor enmarcado en el fortalecimiento de bienes y servicios de negocios verdes”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 5.905.200. Incidencia:

Fiscal.

Corpochivor suscribió el contrato 272 del 17 de diciembre de 2018, por valor de \$ 5.905.200, liquidado y pagado a 20 de diciembre de 2018, con el objeto de: Compraventa de anchetas navideñas para la ejecución de actividades de bienestar programadas por la Corporación Autónoma Regional de Chivo”.

18. CÓDIGO: 23-10-00. AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 11.696.695.984.

Incidencia: Administrativa.

La ANTV en las vigencias 2015, 2016 y 2017 entregó recursos a los operadores públicos de Televisión a través de Resoluciones para ejecutar los proyectos de televisión, una vez girados estos recursos se dan por ejecutados presupuestalmente, verificada la información reportada por la Coordinación Administrativa y Financiera cuya fuente es el SIIF, existen recursos por valor de \$11.696.695.984, que no se han legalizado a 31 de diciembre de 2018”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 8.952.923.528.

Incidencia: Administrativa.

En la vigencia 2018 el presupuesto apropiado disponible fue \$ 275.689.349.962, la entidad ejecutó \$ 266.645.457.926,71 el 96.7%, dándose una pérdida de apropiación por valor de \$8.952.923.528”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 34.065.552.

Incidencia: Disciplinaria.

La CGR en desarrollo del proceso auditor analizó las once (11) reservas, por \$89.965.386. Producto del análisis se estableció que cinco (5) de ellas, por valor de \$34.065.552, no se constituyeron conforme a lo establecido en la Circular Externa 43 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda e Instructivo 4 de 2017 “Evaluación presupuestal” emitido por la CGR, toda vez que la justificación de cada una de las mismas, no obedeció a casos fortuitos o de fuerza mayor”.

19. CÓDIGO: 27-01-02. RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 650.000.000.

Incidencia: Fiscal.

En el caso del Palacio de Justicia no se cuenta con el servicio de Calidad Extra y el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de la

Transferencia Automática contratados, situación que conllevó a que no se alcanzara la finalidad para la cual se suscribió el contrato, puesto que el numeral 4 de la Minuta del Contrato (Forma de Pago) incluye una destinación específica del recurso pagado al Contratista así: “El 46% del valor del contrato (\$650.000.000) como primer pago, a la entrega del estudio de ingeniería para el adelanto de las obras del Palacio....”

HALLAZGO 2. “Valor \$ 18.720.412. Incidencia: Fiscal.

La DESAJ Popayán, realizó pagos dobles a funcionarios y personas jurídicas por conceptos salariales y deducciones de nómina desde julio de 2014 y hasta diciembre 31 de 2018 por \$67.244.317”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 270.404.407. Incidencia: Administrativa.

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga, en la vigencia 2018, constituyó Reservas Presupuestales por \$270.404.407, incumpliendo lo establecido en los artículos 8° y 10 de la Ley 819 de 2003, que estipula que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución se realice en la respectiva vigencia fiscal”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 64.575.632. Incidencia: Administrativa.

En el Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018, los reintegros por diferentes conceptos entre ellos los de incapacidades y mayores pagos en nómina, presentan un menor valor de \$64.575.632”.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 29.535.481. Incidencia: Fiscal.

El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, en la vigencia 2018 reconoció y pago un mayor valor de \$29.535.841 en las 112 incapacidades concedidas por enfermedad no profesional, al aplicar al salario base devengado por los funcionarios una doceava (1/12) de las primas vacacional, de servicios, de productividad y de navidad”.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 8.000.489. Incidencia: Fiscal.

El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra CON26-036 del 11 de septiembre de 2017 por \$906.879.865, con el objeto de “Realizar las labores de mantenimiento necesarias para llevar a cabo la remodelación y mejoramiento de algunas áreas de baterías sanitarias y de sus redes hidrosanitarias en el Palacio de Justicia de Ibagué – Tolima”, contrato liquidado, donde se reconoció y pagó \$8.000.489, por un mayor valor en M² del

ítem NP-02 del contrato adicional, superior al pactado en el contrato inicial en el ítem 9.1 de la misma actividad, además de cantidades de obra no ejecutadas, de conformidad con las actas de visita adelantadas el 14 y 15 de marzo de 2019 y 11 de abril de 2019, efectuada por la Contraloría General de la Republica al lugar de ejecución física de la obra”.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 4.441.740. Incidencia: Fiscal.

El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Seccional de Administración Judicial Ibagué celebró el contrato de obra OSER26-019 del 18 de diciembre de 2017 por \$66.938.664, con el objeto de realizar “...el mantenimiento correctivo de la infraestructura física del Palacio de Justicia de El Espinal”, contrato liquidado, donde se reconoció y pagó un mayor valor de \$4.441.740, por cantidades de obra no ejecutadas y por pintura que presenta desprendimientos en varios puntos; conformidad con el acta de visita del 20 de marzo de 2019 efectuada por la Contraloría General de la República al lugar de ejecución física de la obra”.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 1.072.878. Incidencia: Administrativa.

Cuenta por cobrar por canon de arrendamiento en especie contrato administrativo 14-065 .Durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$6.786.913, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.072.878, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad”.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 1.380.096. Incidencia: Administrativa.

Cuenta por cobrar por Canon De Arrendamiento En Especie Contrato Administrativo 14-064 (A) Se evidenció que durante la vigencia 2018 el contratista realizó los siguientes pagos en especie, por conceptos que NO corresponden a lo contratado y que no cubren el valor mensual que debió cancelar, con lo cual, a diciembre 31 de 2018 el monto a pagar en especie ascendía a \$4.800.000, del cual sólo pagó (en especie) lo que se relaciona en el siguiente cuadro y por tanto el contratista adeuda por canon de arrendamiento, solo de la vigencia 2018 la suma de \$1.380.096, valor que no está contabilizado en las cuentas por cobrar de la entidad”.

HALLAZGO 10. “Valor \$ 349.199.637. Incidencia: Administrativa.

Certificación del recibido a satisfacción en el periodo comprendido entre el 05 y el 30 de diciembre de 2018, y ordenando un pago por

\$349.199.637. Además, certifica que el contratista ha dado cabal cumplimiento de manera responsable, eficiente, y eficaz, con las obligaciones contractuales establecidas en la cláusula sexta del contrato”.

HALLAZGO 11. “Valor \$ 2.068.514.

Incidencia: Administrativa.

Según acta de reunión de las partes del 02 de mayo de 2017, por \$16.646.501; el recibido a satisfacción se dio por parte de la supervisión el 31 de mayo de 2017, y el otro si se firmó el 23 de junio de 2017, ósea 23 días después de haber recibido, es decir sin haberse dado la formalización del otro sí”.

HALLAZGO 12. “Valor \$ 2.604.729.

Incidencia: Administrativa.

Mediante Resolución No. 272 de septiembre 25 de 2018, concedió a funcionario con cargo 361003 auxiliar administrativo DEAJ dependencia 1504 DSAJ de Ibagué, licencia no remunerada por 90 días desde el 01 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2018, que se liquidó y pagó indebidamente \$2.604.729 al reconocer \$2.221.743 por concepto de salario del mes de octubre de 2018 y además por cancelar un mayor valor de \$382.986 en el mes de noviembre al pagarle \$1.531.945 de la prima de navidad cuando solo tenía derecho al equivalente a 9 meses por \$1.148.959; sin que a la fecha febrero 25 de 2019 se haya exigido al funcionario la devolución de estos recursos”.

20. CÓDIGO: 15-07-00. INSTITUTO DE CASAS FISCALES DEL EJÉRCITO

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 79.200.000.

Incidencia: Disciplinario.

Los gastos de personal, por \$88,000,000, no se desagregaron en la prima técnica salarial, en cuantía de \$79,200,000, pero si se registraron y ejecutaron presupuestalmente por la cifra de \$88,000,000”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 596.023.700.

Incidencia: Disciplinaria.

La entidad no ejecutó en su totalidad el presupuesto aprobado para la vigencia de 2018, presentando valores solicitados que no fueron utilizados ni comprometidos así: Gastos de Funcionamiento quedó un saldo de \$462.758.695 y en inversión un saldo de \$133.265.005 para un total de \$596.023.700”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 1.450.174.373.

Incidencia: Disciplinaria.

El ICFE informa que los mantenimientos efectuados al 31 de diciembre de 2018 tienen una ejecución real del 51.1% por valor de \$1.517.257.417. Situación que no corresponde a lo informado en el cuadro de ejecución presupuestal, por \$2.967.431.790, arrojando una diferencia de \$1.450.174.373”.

21. CÓDIGO: 01-12-01. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL.

“Opinión presupuestal: Con Salvedades”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 641.297.982.

Incidencia: Administrativa.

Falta de ejecución de recursos programados proyecto de presupuesto lo que genera la pérdida del recurso”.

22. CÓDIGO: 32-19-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR (CORPOCESAR)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 5.130.607.801.

Incidencia: Disciplinaria.

Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 14.606.712.828.

Incidencia: Disciplinaria.

Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 4.995.131.635.

Incidencia: Disciplinaria.

Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos, por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 5.237.147.816.

Incidencia: Disciplinaria.

Se evidenció la constitución de ocho reservas presupuestales por \$29.969.600.079, dichos compromisos fueron realizados en octubre y diciembre de 2018 con plazos de ejecución superiores al 31 de diciembre de 2018, no atendiendo el principio de anualidad ni lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en relación con la constitución de reservas sin el lleno de los requisitos,

por cuanto debió adelantarse el trámite de aprobación de vigencias futuras”.

23. CÓDIGO: 32-28-00. CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE (CORPOMOJANA)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 9.843.564.593.

Incidencia: Disciplinaria.

Corpomojana mediante Resolución 022 del 18 de enero de 2019 constituyó reservas de inversión, por valor de \$13.356.999.880, frente a un presupuesto definitivo de \$16.337.333.315, lo que asciende a un porcentaje del 82% del total presupuestado, de igual forma, constituyó reservas de funcionamiento por \$110.295.971 sobre un presupuesto de gastos de funcionamiento de \$3.303.748.486, lo que constituye el 3% del total presupuestado, trasgrediendo el tope del 15% y 2% en inversión y funcionamiento respectivamente, como lo establece en el Decreto 111 de 1996”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 1.480.254.900.

Incidencia: Disciplinaria.

Corpomojana suscribió el contrato No. 033-2017 cuyo objeto es “Recuperación y conservación de la oferta ictiológica en los humedales de los municipios de San Benito Abad y Caimito, departamento de Sucre, por valor de \$2.970.121.500, del cual constituyó una Reserva Presupuestal mediante Resolución 015 de 2018 por valor \$2.451.598.000. No obstante, durante la vigencia 2018 no alcanzó a ejecutarse el 100% de las actividades contratadas según informe técnico de la CGR realizado en el mes de marzo de 2019, expirándose la reserva constituida; con un saldo de \$1.480.254.900”.

24. CÓDIGO: 15-03-00. CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 2.884.744.131.

Incidencia: Administrativa.

En el reporte de ejecución de ingresos en el SIIF-NACIÓN, del año fiscal de 2018, se observa que los ingresos por dividendos correspondientes a la vigencia 2017, no se encuentra aforados en el rubro 3.2.5.2.2 Dividendos y utilidades Sobre Inversiones en Entidades Controladas, por \$2.884.744.131, lo que indica la falta de funcionalidad que debe ser desarrollada en el SIIF Nación II para realizar la ejecución de los Ingresos que generan las Unidades Ejecutoras, y afectar los rubros conceptos del Ingreso”.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 62.950.119.

Incidencia: Administrativo.

Si bien es cierto el fideicomitente (CREMIL) transfirió a título de encargo fiduciario la suma de \$600.000.000, con presupuesto de la vigencia 1997, se observa que la entidad con la entrada del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, no incorporo estos recursos para su ejecución,

no tiene los ingresos aforados por el concepto de rendimientos financieros de \$62.950.119, rubro concepto 3.2.3.0.8; como tampoco la ejecución del gasto de los mismos; lo que implica que no se está mostrando la totalidad de la ejecución y pagos de bonos pensionales, ni la gestión financiera de los mismos”.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 29.018.739.

Incidencia: Administrativo.

De otra parte, el recaudo en el SIIF-NACIÓN por arrendamientos, aportes de afiliado, aprovechamientos se hace de forma global, no es individualizado, el tercero está identificado con NIT genérico, los ingresos por fotocopias no están identificados con el rubro concepto del ingreso cual es 3.1.2.8.2.7, por la cuantía de \$29.018.739”.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 46.513.078.

Incidencia: Administrativa.

El 17 de diciembre de 2017 se realizó la conversión de título judicial a favor de la CREMIL, y con cheque del Banco Agrario hace consignación No. 27883501 en el Banco Occidente cuenta corriente Recaudadora No. 256-08338-7 de CREMIL, por \$3.448.772.37, tal como consta en extracto bancario”.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 377.750.765.

Incidencia: Administrativa.

Deficiencias de planeación y programación, debido a que no se aplicaron los controles suficientes desde el punto de vista administrativo financiero y técnico para mitigar el riesgo de retardo en la implementación y puesta en funcionamiento de la primera fase del nuevo sistema misional, e iniciar la segunda fase objeto de los contratos cuando la primera aún no se ha culminado, no obstante haber pagado \$3.851.338.444, es decir el 92% del valor total de los contratos por \$4.229.089.209, lo que ocasiono el fenecimiento de la constitución de reservas presupuestales por \$377.750.765 y deficiencias en la gestión institucional y riesgo por el impacto en el cubrimiento esperado de dicho proyecto”.

25. CÓDIGO: 22-41-00. INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 35.527.507.

Incidencia: Disciplinaria.

Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 377.175.548.

Incidencia: Disciplinaria.

Incorrecciones por \$412.703.055 relacionadas con la no gestión de la Administración para la incorporación de recursos recaudados y no presupuestados durante la vigencia.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 162.500.000.

Incidencia: Disciplinaria.

Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 136.000.000. Incidencia: Disciplinaria.

Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 20.000.000. Incidencia: Disciplinaria.

Reducción de la apropiación del presupuesto definitivo realizada en el mes de diciembre, la cual no fue aprobada por el Ministerio de Hacienda y si quedo reflejada en el saldo de los rubros afectados en el aplicativo SIIF, generando un desequilibrio frente al aforo de ingresos vigente.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 22.583.526. Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 100.646.996. Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 4.880.733. Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 7.810.791. Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

HALLAZGO 10. “Valor \$ 13.240.877. Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales que no cumplieron con el requisito para ello de acuerdo con el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

26. CÓDIGO: 32-20-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE (CORNARE)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 32.960.806.374. Incidencia: Disciplinaria.

La Corporación efectúa el registro presupuestal de ingreso de las Contribuciones del Sector Eléctrico como un Ingreso Corriente no Tributario en la

subcuenta Aportes (1.1.02.05); no obstante, que la Corte Constitucional en sentencia C-594 de 2010, definió la naturaleza jurídica de las transferencias que realiza el sector eléctrico como una Contribución Parafiscal; a su vez el Consejo de Estado mediante fallo con Radicación 18871 de 2014 sobre el cobro de intereses moratorios por el no pago oportuno de la contribución, ratifico la naturaleza de ese instrumento económico administrado por las CAR como una Contribución Parafiscal.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 18.232.621.272. Incidencia: Penal.

Se destinaron de los recursos de porcentaje ambiental para proyectos de inversión que no corresponden con la destinación dada por la ley para estos recursos; \$14.797.371.333 para gastos operativos de inversión, los cuales una vez verificados, corresponden a gastos de funcionamiento y pagos de nómina de empleos de carácter general de la Corporación; anexo a lo anterior, \$3.435.249.939 para funcionamiento, para un total de \$18.232.621.272.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 1.331.693.893. Incidencia: Penal.

Revisada la ejecución de programas y proyectos que fueron financiados con recursos transferidos a la Corporación por concepto del porcentaje ambiental de los gravámenes de propiedad e inmueble, se evidenció que se destinaron \$1.331.693.893 a los rubros cuyo objeto no tiene ninguna relación con “ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”

HALLAZGO 4. “Valor \$ 214.256.000. Incidencia: Disciplinaria.

Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de Inversiones para la vigencia 2018, que fueron financiados con recursos de la tasa por utilización de agua, se observó que se destinaron \$214.256.000 para el rubro No. I5501550030000320 cuyo objeto del gasto es: “Conservación y recuperación de la fauna y flora silvestre”, que equivalen al 19,5% del total recaudado por concepto de TUA (\$1.100.794.563) para dicho proyecto de inversión; sin embargo, el origen del recurso no corresponde con la destinación dada.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 5.760.148.544. Incidencia: Penal.

Una vez revisados los rubros del Plan Operativo y de inversiones para la vigencia 2018, a través de los cuales se ejecutaron los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico, la contratación y el objeto de éstos, se evidenció que se destinaron \$5.760.148.544 para los rubros cuyo objeto del gasto no tiene relación alguna o no corresponden con la destinación dada por la norma y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 6.075.946.947. Incidencia: Disciplinaria.

Se adicionaron saldos de reservas expiradas, en el presupuesto de ingresos del 2017 para continuar amparando compromisos contractuales en la vigencia 2018 por \$6.075.946.947.

27. CÓDIGO: 32-17-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL (CORPONOR)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 1.500.000. Incidencia: Penal.

Incumplimiento de mandato - Sobrestima el gasto público Social Ambiental.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 38.714.829.368. Incidencia: Administrativa.

Incumplimiento de mandato - DGPN ha conceptualizado que el mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos de duración superior de un año o en vigencias siguientes, no es el de reservas presupuestales, sino el de vigencias futuras.

28. CÓDIGO: 32-12-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCÓ (CODECHOCÓ)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 236.243.961. Incidencia: Administrativa.

Codechocó en la vigencia 2018, programó en su presupuesto de ingresos por concepto de tasas de aprovechamiento forestal rubro presupuestal 030102280301-20 la suma de \$4, 473,299,940 y recaudó en el mismo periodo \$ 4, 709,543,901, lo que indica que los recaudado por este concepto fue mayor a lo presupuestado en \$ 236,243,961 los cuales implicaban adicionar mediante acto administrativo los ingresos por dicho concepto, y adicionar en el gasto el monto de los recursos según dicha aprobación.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 2.298.895.487. Incidencia: Administrativa.

Las reservas presupuestales correspondientes al rubro de Inversión constituidas al cierre de la vigencia 2018 por la Corporación, en cuantía de \$2.298.895.487, equivalen al 27.83% del presupuesto aprobado en la respectiva vigencia para inversión el cual ascendió a \$12.173.984.173, superando el tope del 15% autorizado para la constitución de reservas, establecido en el criterio normativo anteriormente citado, igual situación se presenta con la reserva constituida para gastos de funcionamiento por \$91,124.128; equivalente al 3.41% que supera el 2% de lo autorizado en la norma.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 173.272.553. Incidencia: Administrativa.

Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018,

HALLAZGO 4. “Valor \$ 787.086.673. Incidencia: Administrativa.

Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 17.771.207. Incidencia: Administrativa.

Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 26.384.137. Incidencia: Administrativa.

Codechocó en la vigencia 2018 presentó debilidades, en su ejecución presupuestal, el hecho se evidenció principalmente en los rubros que se refieren a las tasas de uso, tasa retributiva, porcentaje de impuesto y tasa de aprovechamiento forestal de la vigencia 2018, menor valor recaudado.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 236.243.961. Incidencia: Administrativa.

Mayor valor recaudado. Teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos, se pudo establecer que no se realizó incorporación o reducción acorde con las modificaciones resultantes de los montos aprobados, como tampoco se ajustó, el programa anual de caja durante la vigencia.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 4.450.506. Incidencia: Administrativa.

Se evidenció, que el valor recaudado en la vigencia 2018, por concepto de la sobretasa impuesto predial, para cuenta 131126 libro auxiliar de terceros asciende a \$2.049.285.521 y según lo registrado en la ejecución presupuestal de ingreso, recaudo impuesto predial contribuyente y Ministerio es de \$2.053.736.027, presentando diferencia de \$4.450.506.

29. CÓDIGO: 32-13-00. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (CDMB)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 11.355.202.745. Incidencia: Administrativa.

Las reservas presupuestales por valor de \$11.355.202.745. no se refrendan, en razón a que la Entidad debió solicitar la autorización de vigencias Futuras, para los Contratos 11917 y 11948 de 2018.

30. CÓDIGO: 32-10-00. CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ (CORPOURABÁ)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 63.745.853.

Incidencia: Administrativa.

Una vez revisada y analizada la declaración de transferencia del Sector Eléctrico para el año 2018 por parte de Empresas públicas de Medellín por la generación hidroeléctrica de las plantas la Herradura y la Vuelta, se identificó que la empresa generadora, no utilizó la tarifa que establece la Resolución CREG 010 para la vigencia 2018, presentándose una diferencia de \$63,745,853.20 en el valor que debió de ser transferido a la Corporación por ventas brutas.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 12.280.393.

Incidencia: Penal.

De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por tasa de utilización de aguas de la vigencia 2018 y de otras vigencias finalizadas en 2018, se evidenció relación de contratos cuyos objetos del gasto no tienen correspondencia con la destinación específica establecida por la norma, que era: protección y recuperación del recurso hídrico.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 365.147.474.

Incidencia: Penal.

De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal del Sector Eléctrico de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores pero finalizados en 2018, que ascienden a \$495.495.749, se evidenció relación de contratos cuyos objetos del gasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma, y a las áreas de influencia de las cuencas aportantes objeto de la contribución.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 365.147.474.

Incidencia: Penal.

De la revisión y análisis del presupuesto detallado de inversión de la vigencia 2018 y la ejecución contractual por objeto y fuente de recursos por la Contribución Parafiscal de las tasas retributivas de la vigencia 2018 y de otras vigencias anteriores, pero finalizados en 2018, que ascienden a \$2.132.664.314, se evidenció relación de contratos cuyos objetos los objetos del gasto no tienen relación o no corresponden con la destinación específica dada por la norma

HALLAZGO 5. “Valor \$ 2.002.059.633.

Incidencia: Fiscal.

Se analizaron los expedientes de los contratos suscritos por la Corporación números 200-10-01-12-0227-2017, y 200-10-01-17-0234-2017, de la evaluación realizada a las carpetas contractuales, se evidenció que en los expedientes no reposa el total de los documentos que soportan de manera detallada la ejecución financiera con los pagos realizados, acorde a la ejecución física establecida en las condiciones

contractuales al contratista... del análisis de los soportes de las carpetas contractuales, se concluye que no hay certeza de los gastos asociados al desarrollo del contrato, y que garanticen la ejecución del objeto contractual frente a los pagos realizados.

IMPOSIBILIDADES EN MATERIA PRESUPUESTAL REPORTADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIA 2018 PARA LA CORPORACIÓN

HALLAZGO 1. “Valor \$ 2.045.790.003.

Incidencia: Disciplinaria.

Corpourabá no ha dado una correcta aplicación a las normas vigentes, ya que con fundamento en un formato establece el tope mínimo en pesos para la facturación de las tasas por utilización de aguas, sin el debido acto administrativo respectivo que protocolice la decisión y sin un estudio de conveniencia o justificación jurídica para la no facturación.

31. CÓDIGO: 19-01-01. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – GESTIÓN GENERAL

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 42.108.900.

Incidencia: Administrativa.

El MSPS realizó pagos afectando rubros presupuestales de inversión para contratos de prestación de servicios, cuyos objetos no son financiados con estos recursos.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 328.639.146.

Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas presupuestales sin acatar los principios presupuestales, por cuanto el plazo pactado en los contratos superó la vigencia del año fiscal. Además, corresponden a eventos excepcionales o imprevisibles que afecten el ejercicio básico de la función pública.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 177.043.440.

Incidencia: Disciplinaria.

Constitución de reservas sin el lleno de requisitos. No se observan situaciones de fuerza mayor o caso fortuito del que es imposible resistir para constituir una reserva.

32. CÓDIGO: 17-15-00. AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA (AUNAP)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 24.269.511.000.

Incidencia: Administrativa.

El presupuesto de inversión para la vigencia 2018, ascendió a \$56.415 millones, se observa que en la vigencia se realizaron reducciones por \$5.830 millones para una apropiación final de \$50.585 millones de los cuales comprometieron al cierre de la vigencia recursos por valor de \$26.295 millones, que equivale a una ejecución del 52% sobre el valor apropiado. El valor total de los recursos no

ejecutados de la apropiación final asignada a la entidad, ascendieron a la suma de \$24.289.511.000. Lo anterior, se da por deficiencias en la planeación y programación presupuestal, así como en la priorización de necesidades, por cuanto se carece de procedimientos para la formulación de programas y proyectos de inversión donde se establezcan claramente los objetivos, actividades, metas a alcanzar, asimismo no cuentan con indicadores que permitan medir el impacto que se pueda generar con la inversión de los recursos y facilite la toma de decisiones oportunas sobre la inversión.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 535.181.114.

Incidencia: Administrativa.

No refrendación reserva presupuestal de los contratos de Consultoría No 266 de 2018 suscrito con Analítica Ltda. y Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza.

No se refrenda la reserva presupuestal por valor de \$532.681.114 del Contrato de Consultoría No 266 de 2018 Suscrito con Analítica Ltda. En razón a que con fecha 28 de diciembre de 2018, dos días antes de la terminación del contrato, el contratista solicitó prórroga, la cual se realizó a solicitud del Comité de Supervisión, aduciendo la revisión de productos entregados por parte del contratista el 27 de diciembre de 2018 y las capacitaciones pendientes. Al cierre de la vigencia se constituye una reserva presupuestal por el 60% del valor del mismo, bajo la justificación de la prórroga realizada el 28 de diciembre de 2018, observándose que la justificación señalada no evidencia razones de fuerza mayor o caso fortuito, pero sí fallas en la planeación y supervisión del contrato, incumpliendo así los principios de planeación y de anualidad del decreto 111 de 1996.

No se refrenda la Reserva presupuestal por valor de \$2.500.000 del Contrato de Prestación de Servicios No. 0098 de 2018, suscrito con ALBA Viviana Varón Deaza, teniendo en cuenta que el contrato venció el 10 de julio de 2018, y, por tanto, una vez vencido el plazo de ejecución de éste, la AUNAP debió liberar el recurso y no constituir la reserva, máxime cuando el mecanismo jurídico para ampararla se sustenta en una prórroga o suspensión del mismo. No existe el soporte legal para la constitución de la reserva, incumplándose lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 89 del Estatuto Orgánico de presupuesto.

La constitución de estas reservas presupuestales evidencia deficiencias de control en el proceso de programación y ejecución del presupuesto de la entidad e incumplimiento de la normatividad relacionada con la constitución del rezago presupuestal.

La situación descrita afecta la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encuentra vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia o que fueron prorrogados sin que se presentara fuerza mayor o caso fortuito.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 390.000.000.

Incidencia: Disciplinaria.

De la verificación a la ejecución de la reserva presupuestal constituida a 31 de diciembre de 2017, se encuentra un saldo no ejecutado del Convenio 183 de 2017 suscrito con la Fundación Novagro por valor de \$390.000.000.

Como soporte de la no ejecución del saldo de esta reserva presupuestal, la AUNAP entrega un Acta de Comité de control Interno, en la cual se presenta un informe de la gestión contractual de la vigencia 2017, en donde esta oficina presenta evidencias de cumplimiento parcial de las actividades pactadas en los objetivos del convenio por parte del contratista, por lo que el Comité de Supervisión de este Convenio el 28 de diciembre de 2018, previo a unas visitas de campo realizadas por dicho Comité a principios del mes de diciembre, determina acoger la recomendación del Jefe de Control Interno de no realizar un pago por \$390 millones hasta tanto se encuentren en correcta y satisfactoria operación la totalidad de los módulos piloto contratados.

Verificados en la carpeta del convenio y en SECOP I, se encuentra que con fecha 13 de diciembre de 2017, se solicitó la prórroga por parte del Comité de Supervisión, por lo que se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2018; con fecha 27 de abril/2018 se suscribe la prórroga NO. 2 con plazo hasta el 15 de junio de 2018; se realizó la ampliación de las garantías, las cuales vencieron el 15 de enero de 2019, con excepción de la garantía de pago de salarios y prestaciones que vence el 15 de junio de 2021. Se evidencian falencias en el seguimiento y ejecución contractual y presupuestal de la reservas de la vigencia anterior, lo que se corrobora con que solo al cierre de la vigencia, la AUNAP determina tomar acciones frente a un contrato cuyo plazo ya se encuentra vencido y en caso que se llegase a reconocer el saldo del compromiso, se constituiría en una vigencia expirada, por lo que el presupuesto de la vigencia en que se llegare a realizar el pago se verá afectado.

Lo anterior evidencia falencias en el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico ejercido por la supervisión, quienes bajo el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, hecho que constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 4.000.000. Incidencia: Administrativa.

Constitución de Reservas presupuestales en 2017 sin soporte legal.

De la verificación realizada a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2017, se observó un saldo no ejecutado por cuantía de \$4.000.000, correspondiente al contrato de prestación de servicios

No. 127 de 2017 suscrito con Valencia Ibarguen Sixty Dayana.

Como soporte del no pago de esta reserva presupuestal, la entidad remite un acta de audiencia de fecha 14 de diciembre de 2018 para determinar el posible incumplimiento contractual, diligencia a la cual no asiste la contratista y tampoco la compañía aseguradora, por lo que los asistentes definen en virtud del derecho de defensa y el debido proceso suspenderla. De la actuación de la entidad se concluye que se han ejecutado de manera ex-temporánea, entre otras razones porque las garantías de cumplimiento ya caducaron, lo que denota una falta de seguimiento contractual por parte de la supervisión y del área de contratación.

En cuanto a la constitución de la reserva de este contrato al cierre de la vigencia 2017 y teniendo en cuenta que al cierre de dicha vigencia el contrato ya había vencido el plazo de ejecución, la AUNAP no contaba con soporte legal para la constitución de esta reserva presupuestal.

La constitución de esta reserva presupuestal realizada en 2017 evidencia incumplimiento de las directrices y normativa relacionada con la constitución del rezago presupuestal.

Con lo descrito se afectó la ejecución presupuestal de la entidad al constituir reservas presupuestales con compromisos cuyo plazo ya se encontraba vencido y que debieron ser liberados al cierre de la vigencia 2017.

33. CÓDIGO: 17-17-00. AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)

“Opinión presupuestal: Abstención de Opinión”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 834.561.310. Incidencia: Disciplinaria.

Demora en trámites para legalización de escrituras de predios para ser adquiridos por la ANT, en donde se observa falta de planeación y gestión, y que no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 54.311.698. Incidencia: Disciplinaria.

La justificación para la constitución de reservas presupuestales, es que el contratista no allegó la cuenta de cobro correspondiente y/o factura que permita dar el cumplimiento a satisfacción, lo cual, no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito.

IMPOSIBILIDADES EN MATERIA PRESUPUESTAL REPORTADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIA 2018 PARA LA AGENCIA

HALLAZGO 1. “Valor \$ 3.000.000.000. Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en

los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

HALLAZGO 2. “Valor \$4.800.000.000. Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 659.844.619. Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 1.120.303.200. Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes,

ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 2.100.000.000.

Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 16.850.000.000.

Incidencia: Disciplinaria.

Convenio con organismo multilateral, en el que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce en qué se han gastado los recursos de la Nación. El valor de la imposibilidad de obtener evidencia corresponde al valor de suscripción o adición con cargo al presupuesto 2018. Adicionalmente, no se pudo establecer sobre los recursos entregados en vigencias anteriores, la cuantía por rendimientos financieros generados sobre los recursos. La negativa de los organismos corresponde a que argumentan inmunidad absoluta, en contravía de lo señalado en la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre este asunto, señalando que

la inmunidad es relativa y debe darse cuenta de los recursos de la Nación.

34. CÓDIGO: 17-02-00. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 2.651.846.765.

Incidencia: Disciplinaria.

El ICA constituyó reservas presupuestales por valor de \$2.651.846.765 correspondientes a 9 contratos suscritos en su mayoría a finales del mes de diciembre y prorrogados a finales de la vigencia, los cuales en su justificación se evidencia, que son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual y no obedecen a caso fortuito o fuerza mayor.

35. CÓDIGO: 17-01-01. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – GESTIÓN GENERAL

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$185.723.152.733.

Incidencia: Disciplinaria.

Se establece que el Ministerio de Agricultura presenta una ejecución del presupuesto correspondiente al 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. La baja ejecución del presupuesto, conllevó a que un amplio volumen de reservas presupuestales se constituyera por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual, y que no corresponden a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. Estas situaciones, además, generan que no se logren los propósitos institucionales y los objetivos del sector.

36. CÓDIGO: 21-11-00. AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)

“Opinión presupuestal: Razonable”

HALLAZGO 1. “Valor \$ 6.000.302.928.

Incidencia: Administrativa.

La ANH realizó el 94% de los pagos en el mes de diciembre de 2018 sin recibir a satisfacción los productos como lo estipulaba el contrato y sin tener en cuenta los informes de supervisión que indicaban en el estado del desarrollo del proyecto: “Retrasado”. La respuesta de la Entidad se limita a informar que se trató de un error en las áreas debido a falencias en los procedimientos para pago

37. CÓDIGO: 21-03-00. SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO (SGC)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 0. Incidencia:

Administrativa.

Se incumplen los topes máximos para las reservas (artículo 78 del Decreto 111 de 1996).

38. CÓDIGO: 23-06-00. FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (FONTIC)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 12.400.417.

Incidencia: Fiscal.

En los gastos de funcionamiento – Transferencias al Exterior del Fondo Tic, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron por concepto de intereses moratorios a un Organismo Internacional, la suma de cuatro mil doscientos sesenta con veintidós (4.270.,22) Francos Suizos equivalente a doce millones cuatrocientos mil cuatrecientos diez y siete (\$12.400.417), que corresponden a lo adeudado de las vigencias 2014, 2015 y 2017 tal como se muestra en el extracto de la cuenta 47 del 06/02/2017 del Organismo Internacional y Resolución 1673 del 21/09/2018 del Fondo Tic, en el cual se reconoce el pago.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 112.122.198.673.

Incidencia: Administrativa.

El Fondo TIC no ejecutó la cantidad de \$112.122.198.673 equivalente al 11,84%.

39. CÓDIGO: 23-01-01. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 73.000.000.

Incidencia: Administrativa.

Se determinaron varios conceptos entre ellos el del gasto de Prima de Navidad para el cual de una apropiación inicial de \$2.271.5 millones, adicionaron \$276.2 millones y posteriormente redujeron recursos por \$203.2 millones, para una apropiación final de \$2.344.6 millones, también el concepto del gasto Planes Complementarios de Salud, donde apropiaron inicialmente \$3.462.9 millones, y finalmente redujeron recursos por \$2.562.9 millones, para una apropiación vigente o definitiva de \$900 millones, mostrando que no se necesitaron y/o utilizaron en la vigencia dichos recursos.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 1.000.000. Incidencia:
Administrativa.

La entidad no envió copia del acto administrativo a la Contraloría General de la República, incumpliendo el artículo 58 de la ley 1873 de 2017, lo anterior no permite que la Contraloría General de la República realice el debido control fiscal establecido en la Constitución Nacional. Lo anterior se presentó por debilidades en cuanto a los controles establecidos por la entidad, para garantizar el cumplimiento de las normas en materia presupuestal y genera incumplimiento de las mismas.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 208.000.000.
Incidencia: Administrativa.

El monto de pérdida de apropiación fue de \$4.900 millones, de los rubros de prima técnica, fondos administradores de pensiones privados, servicio de capacitación, cuotas partes pensionales,

planes complementarios de salud y sentencias y conciliaciones, que representan un 10.95% de la apropiación final.

40. CÓDIGO: 15-01-05. FUERZA AÉREA COLOMBIANA

“Opinión presupuestal: Con Salvedades”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 4.039.144.560.

Incidencia: Disciplinaria.

Cto. 172/18 salida del país sin autorización y recibo a satisfacción de los bienes en Miami sin que estos aun hayan llegado al país.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 742.073.244.

Incidencia: Administrativa.

El Valor del Registro presupuestal 40618 del 20-12-18 fue por \$1,347,652,086 valor insuficiente para respaldar el pago anticipado de \$2,001,399,606,05 establecido en el contrato; el 24 de diciembre le adicionaron al RP \$742,073,244.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 4.689.541.713.

Incidencia: Administrativa.

La fecha del RP es posterior a la firma de los contratos de ACOFA Nos. 272/17, 020, 172, 123, 164, 191, 187 y 202 de 2018. en un caso después de 14 días de firmar el contrato, expidieron el RP y en los otros un día después.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 7.341.007. Incidencia:
Administrativa.

En el rubro funcionamiento, otras primas no provisionadas de la unidad GAAMA, la entidad no tuvo en cuenta \$7,341,007 pero en el SIIF si porque allí está por \$12,857,085,85.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 480.000. Incidencia:
Administrativa.

Pago de vigencias expiradas doblemente pero el 29 de abril, los implicados devolvieron los recursos consignando en la cuenta de la FAC.

41 CÓDIGO: 15-01-04. ARMADA NACIONAL

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 2.544.000. Incidencia:
Administrativa.

Mayores valores cancelados al proveedor. Analizada la ejecución presupuestal del contrato 137-ARC-CBN6-2018, se evidencia que en algunas facturas que soportan los pagos se aplicaron tarifas mayores a las ofertadas.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 272.000. Incidencia:
Administrativa.

El arrendatario en el contrato N°018-ARC-BN2-2016, incumplió la cláusula tercera, respecto de la consignación que debía hacer por los conceptos de servicios públicos más IVA del 19%, cuyo valor era de (\$272.050).

HALLAZGO 3. “Valor \$ 3.316.720. Incidencia:
Administrativa.

En el marco del contrato 002-ACOF-ARC-/2018 se estableció que con la factura N° 34666 se pagan

los servicios de comisión o cargos bancarios “Bank Charges” por un valor de US\$D \$1.043,67 servicio que no está definido en el contrato. (BA).

42. CÓDIGO: 15-01-03. EJÉRCITO NACIONAL

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 6.278.786.308.

Incidencia: Administrativa.

CENAC INGENIEROS. activo construcciones en curso, rubro presupuestal afectado A-2-0-4-5-1, Mantenimiento de Bienes Inmuebles, por \$5.876.098.247,09, siendo un contrato de obra y Mantenimiento de Bienes Inmuebles y el rubro presupuestal A-2-0-4-4-1-13 por concepto de OTROS GASTOS POR ADQUISICIÓN DE SERVICIOS, siendo la interventoría de la obra.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 31.435. Incidencia:

Administrativa.

CENAC FLORENCIA Se presenta aplicación de montos presupuestales diferentes a los asignados para las diferentes unidades militares, como se evidencia en los contratos Nos.064 y 068 de 2018.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 200.000.000.

Incidencia: Administrativa.

CENAC AVIACION: A marzo de 2019 no se había prestado los servicios estipulados a través de dicho contrato quedando constituido como reserva presupuestal, sin cumplir con la condición de ser casos excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito.

43. CÓDIGO: 16-01-01. POLICÍA NACIONAL

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 6.390.603. Incidencia:

Administrativa.

Mediante Acta No. 06 del 28 de diciembre de 2018 la Metropolitana de Tunja, METUN, constituyó reserva presupuestal del 2018 por \$6.390.603, correspondiente a la orden de compra No.34163, justificada por demora en la entrega por parte del contratista por lo tanto presenta vencido el término de entrega (anualidad) sin que se cumpliera con el objeto y sin evidenciar contrato modificatorio en plazo; igualmente, en la orden No. 23544 se observa se constituyó como reserva cuando corresponde a valor no ejecutado debido a que el presupuesto asignado es mayor al valor contratado y por tanto se debió realizar ajuste del CDP y RP oportunamente y no pasar como una reserva.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 6.836.455. Incidencia:

Administrativa.

La Cuenta por Pagar No. 135718 del 28/12/2018 por \$15.000.000, originada del contrato No. 93-7-10043-18 para Mantenimiento de equipo navegación y transporte Mantenimiento preventivo y/o correctivo a todo costo para los automotores (motocicletas, lanchas y vehículos) de propiedad de la Policía Nacional - Huila, por los cuales legalmente son responsables para la vigencia 2018 y vigencia futura 2019; se facturan elementos por \$6.836.455 que no

están incluidos dentro del listado de repuestos, y lista de precios unitarios para el mantenimiento con mano de obra incluida para los Ítem 1 y 2, los cuales se identifican como imprevistos.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

Se evidenció que las labores de supervisión de los contratos (muestra seleccionada) se encuentran concentradas en un funcionario, generalmente, bajo la responsabilidad de los jefes de oficina o grupos de trabajo.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

Las constancias de recibido a satisfacción no tienen discriminados o registrados los servicios y/o bienes recibidos a satisfacción con actividades que indiquen el nivel de ejecución física, técnica, administrativa o financiera, o con las condiciones o características con que se reciben (bienes o servicios) para el correspondiente pago total o parcial de lo recibido, conllevando a que se realicen pagos sin el lleno de los requisitos o especificaciones técnicas pactadas.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 1.394.477.200. Incidencia: Administrativa.

La Entidad no tiene establecido procedimientos que le permitan llevar mayor control sobre la constitución de las reservas presupuestales que coadyuven a la toma de decisiones correspondientes; Toda vez que, al cierre de la vigencia de 2018, la reserva presupuestal fue constituida automáticamente por el SIIF, con los saldos presupuestales de los contratos sin obligar, sin que la dependencia competente de este proceso, evalúe la conformación de la reserva real. Es de anotar, que la mayoría de las cuentas de la reserva, objeto de estudio, tienen prórroga en el plazo para ser ejecutadas en la vigencia 2019.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

Revisados los soportes para el pago parcial de los contratos que se relacionan a continuación, se pudo evidenciar que estos fueron cancelados sin el lleno de los requisitos, toda vez que la dependencia responsable de generar los pagos de obligaciones los realizó solamente con el certificado de recibo a satisfacción, factura, y pago de aportes parafiscales y FIC, descatando lo enunciado en la Cláusula Cuarta de estos contratos.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

De la revisión de las cuentas seleccionadas del rezago presupuestal (Disan Policía) vigencia 2018, se evidenció que los formatos denominados “Planilla de asignación de turnos”, no se encuentran diligenciadas las casillas que permitan evidenciar si los documentos soportes allegados para el pago de una cuenta se encuentran completos o no,

HALLAZGO 8. “Valor \$ 0. Incidencia: Administrativa.

De la muestra seleccionada de los contratos del rezago presupuestal, se evidenció que existen contratos como los que se relacionan a continuación, los cuales tienen establecidos como plazo de ejecución un lapso entre 28. 140 y 95 días, sin embargo, los contratistas solicitan a la PONAL-DIRAF prorrogas de dichos contratos, justificando que requieren ampliar los tiempos para llevar a cabo el objeto contractual, sobrepasando en 100% el número de días determinados inicialmente como plazo de ejecución (sin que se exponga un caso de fuerza mayor o caso fortuito) solo indican que estiman un mayor tiempo para la ejecución del contrato.

44. CÓDIGO: 35-05-00. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 1.200.000.000.

Incidencia: Disciplinario.

La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 17.100.000.000.

Incidencia: Disciplinario.

La situación detectada evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 268.552.104.

Incidencia: Disciplinario.

Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 94.458.754.

Incidencia: Disciplinario.

El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 84.045.454.

Incidencia: Disciplinario.

El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 62.583.355.

Incidencia: Disciplinario.

Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 44.969.450.

Incidencia: Disciplinario.

Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 27.756.409.

Incidencia: Disciplinario.

Por error involuntario no se obligó el valor correspondiente a la factura CO-200840. Falta de control en el procedimiento.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 24.627.210.

Incidencia: Disciplinario.

Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden.

HALLAZGO 10. “Valor \$ 20.000.000.

Incidencia: Disciplinario.

El plazo de ejecución era de cuatro meses a partir de enero de 2018. En comunicación telefónica el contratista informa que el contrato no se ejecutó, se realizó circularización vía correo y de la respuesta otorgada por el contratista se concluye que el contrato no se ejecutó, no ha sido objeto de pagos y el contratista no ha tenido comunicación alguna con el supervisor. A la fecha no existen soportes ni en SECOP ni en la carpeta contractual que den cuenta de la ejecución y evidencien el cumplimiento del objeto contractual por lo que no se justifica la reserva.

HALLAZGO 11. “Valor \$ 10.813.976.

Incidencia: Disciplinario.

El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018. Al 20 de diciembre se había radicado el pago 10 de 11 quedando un saldo después de ese pago por \$102.772.730, por lo tanto, no se justifica la reserva constituida por concepto del contrato 151 de 2018.

HALLAZGO 12. “Valor \$ 797.933. Incidencia:
Disciplinario.

En el rubro de sueldos se constituyeron \$797.933, correspondientes a un reintegro aplicado, licencia por enfermedad de la doctora Claudia Marcela Franco Domínguez.

HALLAZGO 13. “Valor \$ 1.914.607.
Incidencia: Disciplinario.

Se reservó el RP 236518 por valor de \$1.914.607 a favor del Grupo EDS Autogas SAS, suministro de combustible para el parque automotor de la ESAP, de acuerdo a solicitud presentada a la subdirectora por el supervisor de este contrato el 14 de febrero en forma extemporánea.

45. CÓDIGO: 14-01-00. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 5.104.208.834.
Incidencia: Administrativa.

Al cierre de la vigencia 2018 el MHCP – Unidad Servicio de la Deuda, constituyó Reservas Presupuestales por \$5.104.208.834 que se sustentan en los contratos suscritos con las Agencias Calificadoras de Riesgos, Abogados Externos, la Operación de Manejo de Deuda y Deceval, que no cumplen los requisitos para ser consideradas reservas presupuestales. Por consiguiente, no se refrendan ocho (8) reservas por \$5.104.208.834, por cuanto los compromisos fueron ejecutados cumpliendo con los objetos contratados durante la vigencia 2018.

46. CÓDIGO: 04-12-00. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 11.469.637.875.
Incidencia: Disciplinaria.

Creación de un Rubro presupuestal que no se ajusta al decreto 2236 del 2017.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 1.015.040.921.
Incidencia: Administrativa.

Recurso no ejecutado liberado por deficiencias de planeación relacionadas con la obtención de la licencia de construcción.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 97.478.180.
Incidencia: Disciplinaria.

Imputación de gastos de Funcionamiento a Inversión.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 1.921.543.000.
Incidencia: Administrativa.

Se presentaron deficiencias en la planificación y programación del presupuesto, y pérdida de apropiación.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 478.809.567.
Incidencia: Disciplinaria.

Se presentaron deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, feneció la reserva.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 1.080.509.073.
Incidencia: Administrativa.

Se presentaron deficiencias en programación y ejecución del presupuesto y se liberaron las partidas.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 851.744.709.
Incidencia: Administrativa.

Fenecimiento de Reservas por saldos sin liberar y posible constitución de vigencia expirada.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 7.972.622.832.
Incidencia: Disciplinaria.

Vigencias futuras apropiadas que presentaron cero (0) ejecución constituyéndolas como reservas presupuestales, adicionalmente el anticipo a la fecha se encuentra en un patrimonio autónomo sin presentar ejecución.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 1.131.445.750.
Incidencia: Administrativa.

Reservas presupuestales, que no obedecen a excepcionales, deficiencias en soportes contractuales y de valores constituidos, adicionalmente, afectando un rubro presupuestal que no es consistente con lo estipulado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto.

47. CÓDIGO: 36-02-00. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA).

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$1.700.004. **Incidencia:** Administrativa.

Se constituyó reserva presupuestal por \$1.700.004 de compromiso contraído con orden de compra N° 28263 del 08-05-2018 con vencimiento el 25-05-2018, la cual no cumplió con el requisito para ello, debido a que el contratista a 31 de diciembre presenta incumplimiento en la entrega de dos (2) soportes pedestal importado, sin que se evidencie prórroga de la orden de compra por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 15.803.649.944.
Incidencia: Disciplinaria.

Del análisis técnico se desprende claramente que la no ejecución de los recursos del contrato 1014 de 2014 por \$15.803.649.944 en la vigencia 2018, no corresponden a eventos de fuerza mayor y caso fortuito, por el contrario, se señala que corresponden a la falta de análisis previo en las necesidades evidenciando debilidades en la planeación, control y seguimiento de la ejecución del contrato; consecuentemente se valida la observación como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 223.005.593.
Incidencia: Administrativa.

La no entrega de facturas oportunamente o inconsistencias en la información o falta de aval del supervisor para pago de arrendamientos, justificaciones que no ameritan la constitución de Reservas.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 1.471.468. **Incidencia:** Disciplinaria.

No se evidencia la prestación del servicio en el mes de diciembre de 2018 y en el expediente no hay soportes de la prestación en la vigencia 2019,

además no existe acto administrativo que prorrogue la prestación del Servicio.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 8.894.714. Incidencia: Disciplinaria.

El Ordenador del Gasto no efectuó las gestiones contractuales con la debida anticipación, para que su ejecución se desarrolle dentro de la vigencia fiscal, máxime si contaba con CDP desde el 11-06-2018.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 1.626.435. Incidencia: Administrativa.

Creación de reservas sobre compromisos inexistentes dado que dichos recursos corresponden a reintegros por gastos que no serían ejecutados.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 86.530. Incidencia: Disciplinaria.

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$ 22.911.960.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 22.825.430. Incidencia: Disciplinaria.

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Meta, constituyó a 31 de diciembre de 2018, reservas presupuestales por \$1.723.450.839, de las cuales \$1.856.459 corresponden a cinco (5) resoluciones de comisiones de servicio, pago de viáticos y gastos de transporte que presentaban saldos pendientes por liberar y \$21.055.501 corresponden a saldos por liberar una vez liquidado y pagado el Contrato de Prestación de Servicios No. 806 de 2018, para un total de \$ 22.911.960.

48. CÓDIGO: 41-01-01. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL DIRECCIÓN GENERAL (DPS)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 54.348.400. Incidencia: Fiscal.

Resolución No. 01579 de 26 de junio de 2018, expedida por Prosperidad Social, “por la cual se ordena el gasto de pasivos exigibles – vigencias expiradas con cargo al presupuesto de funcionamiento del Departamento Administrativo para la prosperidad Social – Prosperidad Social, para la vigencia fiscal 2018”, la entidad ordena el gasto y reconoce el pago por \$128.721.800, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Cecilia de la Fuente de Lleras – ICBF, con NIT 899.999.239- 2, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 22618 y al rubro presupuestal A-1-0-5-6.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 27.783.020. Incidencia: Disciplinaria.

Diferencia por sobrestimación de la reserva constituida por \$27.783.020 para la obligación del contrato 431 de 2018, determinada entre el valor definitivo a pagar por \$127.250.653 y el valor constituido como reserva presupuestal de \$155.033.673.

49. CÓDIGO: 37-07-00. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 620.000. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 6.074.677. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 12.314.007. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 558.777.923. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 867.202.886. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 1.259.788. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 7. “Valor \$ 22.204.520. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 8. “Valor \$ 2.260.789. Incidencia: Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF,

relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 9. “Valor \$ 252.641. **Incidencia:** Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 10. “Valor \$ 30.568.623. **Incidencia:** Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 11. “Valor \$ 14.111.647. **Incidencia:** Disciplinaria.

No dio cumplimiento a la Guía de Cierre Financiero vigencia 2018 expedida por el ICBF, relacionado con los saldos de apropiación no ejecutados. Regional Santander.

HALLAZGO 12. “Valor \$ 232.374.971. **Incidencia:** Disciplinaria.

No fue oportuno el trámite para la liberación de saldos. Regional Meta.

HALLAZGO 13. “Valor \$ 4.265.868.575. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normatividad aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales.

HALLAZGO 14. “Valor \$ 510.092.633. **Incidencia:** Administrativa.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Nariño.

HALLAZGO 15. “Valor \$ 32.499.699. **Incidencia:** Disciplinaria.

Se estableció que la vigencia expirada por \$32.499.699 no fue aprobada

HALLAZGO 16. “Valor \$ 224.652.170. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander

HALLAZGO 17. “Valor \$ 1.146.467.237. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 18. “Valor \$ 416.630.885. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 19. “Valor \$ 925.674.491. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 20. “Valor \$ 8.348.000. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 21 “Valor \$ 19.310.437. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 22. “Valor \$ 127.507.327. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

HALLAZGO 23. “Valor \$ 2.615.600.010. **Incidencia:** Disciplinaria.

Inobservancia de la normativa aplicable a la correcta y adecuada constitución de reservas presupuestales. Regional Santander.

50. CÓDIGO: 32-41-00. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 42.233.852. **Incidencia:** Disciplinaria.

Evaluated los gastos de funcionamiento de Fonvivienda, se evidencia que para la vigencia 2018, se pagaron intereses por mora de la Cuota de Auditoría a la Contraloría general de la República, por \$ 42.233.852, que corresponden a intereses por no pago oportuno de recursos de la vigencia 2017.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 465.085.826.880. **Incidencia:** Disciplinaria.

La entidad comprometió durante la vigencia 2018, el 99% de los recursos, sin embargo, solo pagó el 22%. De otra parte, la ejecución y pago del Rezago (Valor Líquido Cero), fue del 49,4%, lo cual denota deficiencias en la ejecución presupuestal.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 400.000.000.000. **Incidencia:** Administrativa.

Durante la vigencia 2018, la entidad dejó de ejecutar en el Programa de Vivienda Gratuita II, \$450,000 millones, que corresponden al 72%, del total de los recursos asignados a este programa, para la vigencia.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 465.085.826.880. **Incidencia:** Administrativa.

Debilidades de seguimiento en el módulo “Ejecución presupuestal Gasto del SIIF”, al no permitir realizar seguimiento a los pagos realizados.

51. CÓDIGO: 40-01-01. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – GESTIÓN GENERAL.

“Opinión presupuestal: No Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 34.683.440.481.

Incidencia: Administrativa.

Durante la vigencia 2018 el MVCT dejó de ejecutar \$34.683.440.481 correspondientes a vigencias futuras autorizadas para dicha anualidad.

HALLAZGO 2. “Valor \$ 103.614.976.

Incidencia: Administrativa.

A 31 de diciembre de 2018 se estableció que el saldo de la apropiación vigente del reporte del SIIF no correspondía a la realidad, debido a falta de conciliación oportuna.

HALLAZGO 3. “Valor \$ 28.201.921.708.

Incidencia: Administrativa.

Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión “Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional” por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.

HALLAZGO 4. “Valor \$ 71.728.595.672.

Incidencia: Administrativa.

Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión “Apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la presentación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali” por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.

HALLAZGO 5. “Valor \$ 246.544.320.652.

Incidencia: Administrativa.

Gestión ineficiente e ineficaz de los recursos del proyecto de inversión “Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional” por baja ejecución física de los proyectos de agua y saneamiento básico.

HALLAZGO 6. “Valor \$ 339.780.548.569.

Incidencia: Administrativa.

Debido a la falta de disponibilidad de PAC, el Ministerio constituyó reservas presupuestales, que superaron el 15% del presupuesto de inversión.

52. CÓDIGO: 21-03-00. SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO (SGC)

“Opinión presupuestal: Razonable”.

HALLAZGO 1. “Valor \$ 0. Incidencia:

Administrativa.

Se incumplen los toques máximos para las reservas (artículo 78 del Decreto 111 de 1996).

ANEXO 3

TEXTO DEL DICTAMEN SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO VIGENCIA 2018.

(Fuente: Contraloría General de la República).

Teniendo en cuenta que la OPINIÓN FUE NO RAZONABLE, se retoma la integridad del dictamen para la vigencia 2018 así:

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

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

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

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

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

5.1. Factores macro que incidieron en la ejecución del presupuesto.

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

Según el artículo 41 del decreto 111 de 1996 (EOP), las apropiaciones incluidas en el Presupuesto son autorizaciones máximas de gastos para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones vencen y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

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

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

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

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

En ese sentido la CGR considera necesario y conveniente, según lo expuesto a lo largo del presente informe, evaluar el cumplimiento de los principios presupuestales en la vigencia de 2018 y su impacto macroeconómico. Para el análisis de la vigencia se consideró los principios que de acuerdo con los hechos económicos y presupuestales se presentaron en 2018 y que afectaron de algún modo la ejecución presupuestal con un fin determinado. Estos fueron los principios de anualidad y de la regla de sostenibilidad fiscal.

5.1.1. Principio de anualidad.

El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de

diciembre *no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha* y los saldos de apropiación no afectados por compromisos *caducarán sin excepción* (Ley 38 de 1989, artículo 10).

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

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

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

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

la actividad legislativa.” Sentencia C-052 de 2015 subrayado de CGR.

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

5.1.2. Principio de sostenibilidad y regla fiscal.

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

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

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

5.2. Hallazgos de auditoría financiera vigencia 2018.

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

5.2.1. Hallazgos: incorrecciones e imposibilidades y opiniones.

5.2.1.1. Incorrecciones.

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

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

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

5.2.1.2. Incorrecciones en ingresos.

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

5.2.1.3. Incorrecciones en gastos.

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

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

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

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

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR reporta una incorrección por valor de \$185.723 millones, debido a que se presentó una ejecución del 37% del presupuesto apropiado para la vigencia 2018. Si se consideran las reservas presupuestales que corresponden a bienes y servicios recibidos al cierre de la vigencia, se tendría una ejecución del 55%, que continúa siendo baja. Esta situación condujo a que un amplio volumen de las reservas no corresponda a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, sino que se constituyeron por deficiencias en la planeación y el seguimiento contractual afectando, además, la consecución del logro de los propósitos institucionales y los objetivos del sector.

Respecto a las incorrecciones en Funcionamiento, se destacan:

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

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

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

5.2.1.4.- Incorrecciones en constitución de rezago 2018.

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

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

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

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

5.2.1.5. Incorrecciones en constitución de cuentas por pagar 2018.

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

5.2.1.6. Incorrecciones en ejecución de rezago constituido en 2017.

Se encontraron Incorrecciones en reservas y cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior por el valor de \$0,29 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

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

en la gestión y los resultados esperados de la entidad.

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

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

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

5.2.2. Principios presupuestales afectados.

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

Cuadro 5 - 1

Relación de incorrecciones por principios presupuestales		
Principios presupuestales	Valor Incorrecciones Billones de pesos	Participación %
Anualidad	1,95	43,22
Planificación	1,23	27,18
Programación Integral	0,89	19,82
Otros	0,44	9,78
Total	4,51	100%

Fuente: Contraloría General de la República.

5.3. Imposibilidades.

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

En desarrollo del ejercicio auditor se reportaron seis cuentas con imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada del presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras en el marco del Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018, suscrito entre la Agencia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del que no se pudo verificar la ejecución presupuestal y del gasto público por cuanto no se presentan soportes, ni informes por parte del “cooperante”, pese a las solicitudes de la

ANT y tampoco se allegaron en los requerimientos realizados por la CGR, por lo que se desconoce la destinación de los recursos de la Nación.

5.3.1. Opiniones presupuestales.

De las auditorías adelantadas a 63 unidades ejecutoras, en 27 de ellas, que representan el 89,45% del total del presupuesto definitivo auditado, se dio opinión presupuestal RAZONABLE, mientras que las restantes 36 unidades ejecutoras presentan deficiencias en sus registros y manejo presupuestal con el 10,55% restante del presupuesto definitivo auditado (Cuadro 5-2).

Cuadro 5 – 2

Opinión de razonabilidad del presupuesto de las unidades ejecutoras del PGN			
Opinión	Número de	Apropiación	Participación
presupuestal	entidades	Billones de pesos	%
Razonable	27	191,47	89,45%
No razonable	31	20,3	9,48%
Con salvedades	4	1,95	0,91%
Abstención de opinión	1	0,34	0,16%
Total	63	214,06	100%

Fuente: Contraloría General de la República.

NOTA: De acuerdo con el informe presentado por la Contraloría General de la República sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro vigencia 2018, la entidad que obtuvo **ABSTENCIÓN DE OPINIÓN** en el manejo presupuestal fue la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)**.

“5.4. Opinión.

5.4.1.- Fundamentos de opinión.

La CGR realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto y del manejo de tesorería y su efecto sobre la economía del país, con base en la normativa que rige el manejo del presupuesto, en especial en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, como norma superior. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La Contraloría evidenció que se constituyeron reservas presupuestales por \$10,58 billones para el pago del servicio de la deuda de la vigencia 2019 con apropiaciones de la vigencia 2018, vulnerándose de esta forma el principio presupuestal de la anualidad. Cabe señalar que la CGR con fundamento en el mandato constitucional de llevar el registro de la deuda, comprobó que los compromisos del servicio de la deuda para la vigencia 2018 se pagaron en su totalidad en 2018. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, la CGR evidenció que antes de constituir reservas presupuestales se debieron constituir cuentas por pagar, ya que correspondían a recibo de bienes y servicios o a anticipos pactados, desconociéndose de esta forma la naturaleza de estas dos formas excepcionales de ejecutar el presupuesto, establecidas en el Artículo 89 del Decreto 111 de 1996. Lo anterior produjo una sobrestimación de las reservas en \$2,90 billones. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Estos hechos se enmarcaron en la Ley anual de presupuesto (L. 1940 de 2018, Artículos 28 y 31), lo cual se opone a lo establecido en el Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del Presupuesto, artículos 14 y 89. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Otro hecho importante tuvo que ver con el rubro reintegro de recursos tanto del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (Foncontin) como de los reintegros de fiducias por su incidencia en la mejora en el déficit fiscal. Así, en diciembre de 2018, ingresaron a la Tesorería \$2,21 billones de Foncontin y \$2,45 billones de las fiducias, recursos que aparecen registrados contablemente en los ingresos de la Tesorería. Estos hechos y los registros descritos anteriormente sobre algunas cuentas por pagar (obligaciones), como reservas presupuestales (compromisos) por \$2,90 billones, no permiten evidenciar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal (establecido en el acto legislativo 03 de 2011) a través de la regla fiscal. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro se vio afectada también por incorrecciones de \$4,51 billones, resultado de las auditorías individuales a las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, principalmente en la ejecución de ingresos y gastos, en las reservas constituidas y cuentas por pagar, menoscabando los principios presupuestales de anualidad, planificación y programación integral. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por otro lado, la CGR no refrendó reservas presupuestales por 0,86 billones por falta de planeación de hechos claramente previsibles, ausencia de soportes que justificaran la constitución, inexistencia de situaciones excepcionales y no utilización de las vigencias futuras. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La CGR considera que con la evidencia obtenida y los argumentos técnicos mostrados, proporcionan una base suficiente y adecuada, concluyendo que las incorrecciones contienen ingredientes de tipo cualitativo, que las hacen materiales, teniendo un efecto generalizado sobre la cuenta general del presupuesto y del tesoro, por lo tanto, la opinión se emite como no razonable. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

5.4.2. Opinión. No razonable.

La Contraloría General de la República CGR, en cumplimiento de los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del presupuesto general de la Nación que comprendió: los estados en detalle según el decreto de liquidación, los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal; estados de la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación, presentando en forma comparativa la

cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos; estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros estados mencionados, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante; detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

En opinión de la CGR, debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección fundamento de la opinión de este informe, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro no presenta razonablemente en todos los aspectos materiales los elementos que la componen de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996”. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

LIMITACIONES DEL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIIF NACIÓN, REPORTADAS POR UN TOTAL DE 94 ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN VIGENCIA FISCAL 2018

1. MINISTERIO DEL TRABAJO.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Administrativas: Según lo dispuesto en la circular externa 050 de 2018” para las cuentas por pagar, que se constituyen a 31 de diciembre de 2018, se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales, igual procedimiento se deberá cumplir para la vigencia 2019”

3. UAE AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: El SIIF al cierre de la vigencia presenta alta congestión de usuarios lo que repercute en la lentitud del sistema para registrar las operaciones de la entidad. La entidad actualmente se encuentra adelantando la interoperabilidad de sus aplicativos auxiliares permitidos por la norma (propiedades, planta y equipo y bienes de uso público, facturación, cartera y recaudo), sin embargo para la vigencia 2018 se hicieron registros manuales y globales.

Respecto de la integralidad del SIIF Nación y su interoperabilidad con los SIIF Extendidos (aplicativos misionales auxiliares y parte integral del proceso contable bajo ambiente SIIF Nación) como son JDEWARDS (facturación, cartera y gestión de recursos físicos -PPYE), KACTUS (nómina) y ALFA GL(recaudos), se advierte que aún

no se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar estos aplicativos informáticos auxiliares con el módulo contable en SIIF Nación, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con

el reconocimiento de los hechos derivados de tales aplicativos, lo cual genera riesgos de omisiones o incoherencias, así como reprocesos y duplicidades en las actividades de registro, conciliación, ajustes y reclasificaciones.

5. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: Se registraron incidentes relacionados con creación o disponibilidad de rubros presupuestales; rechazo de órdenes de pago; reclasificaciones contables en virtud del proceso de convergencia a NICSP; diferencias en reportes frente a los saldos del sistema, entre otros.</p> <p>Se presentaron inconvenientes con la selección de la denominación seleccionada por el usuario.</p> <p>Se presentaron inquietudes sobre la intención de aplicación, por falta de conocimiento acerca de los libros en pantalla de SQL server.</p>	<p>Se realizó seguimiento a los casos reportados al SIIF hasta obtener respuesta.</p> <p>Se realizaron las aclaraciones por parte de los encargados en SIIF para dar a conocer el mejor uso de la herramienta a los usuarios.</p>
2	<p>Técnicas: Limitaciones de acceso al sistema SIIF Nación por indisponibilidad del sistema.</p> <p>En vigencias futuras no se reflejaban reducciones.</p> <p>En las Sub unidades no aparecían unas adiciones a dependencia, así mismo unas adiciones que se anulaban seguían apareciendo en los saldos de las sub unidades.</p> <p>El sistema no permitía descargar algunos reportes.</p> <p>Algunos números de registro presupuestal presentaron diferencia en el documento soporte.</p> <p>Se presentaron errores en la suma de asignaciones frente a la apropiación disponible.</p> <p>Al realizar la consulta de CDP y de compromisos y filtrarlos con saldos por utilizar, el sistema genera todos los que están en cero y en esta opción no se debe generar aquellos que no tengan saldos.</p> <p>El servidor algunas veces se encontraba temporalmente fuera de servicio y no permitía realizar el respectivo ingreso</p>	<p>Fueron solucionadas oportunamente por parte del administrador del SIIF Nación.</p>

6. AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA - VIRGILIO BARCO VARGAS.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: El sistema SIIF no cuenta con el módulo de inventarios, activos fijos y nómina.
2	<p>Otras: Desde el inicio de operatividad en el sistema SIIF no ha podido generar de forma automática los traslados de saldos corrientes y no corrientes para el proceso de generación de los formularios CGN para presentación del CHIP –</p> <p>Se encuentra pendiente que el Ministerio resuelva la solicitud del caso del inconveniente presentado.</p>

7. INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS (IPSE).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	No cuenta con el desarrollo de un módulo de almacén e inventarios por lo cual todos los registros contables efectuados en estas dependencias deben elaborarse en forma manual.
2	También carece de los módulos de nómina y estimaciones como las provisiones y amortizaciones y depreciaciones; los cuales deben suplirse con sistemas complementarios.
3	Una vez aprobados los comprobantes contables de diario, el sistema no permite anularlos.
4	No genera el informe CGN2016-01-VARIACIONES-TRIMESTRALES SIGNIFICATIVAS.
5	En el momento de guardar una obligación, si no se selecciona la pestaña de “Datos Contables”, el sistema NO la guarda y tampoco permite realizar la modificación para agregar los datos contables, lo que ocasiona reprocesos.
6	El campo de “líneas de pago de la obligación” no permite realizar la consulta del cupo PAC, lo que genera que no se pueda verificar si existe disponibilidad de PAC en el periodo en el momento de realizar la obligación, por tanto, se debe hacer nuevamente la obligación.

8. AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN (ARN).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: Los comprobantes contables para efectuar la convergencia no tenían carga masiva, por lo tanto se registraron de manera manual.	No afectó la información presupuestal y contable ya que los registros se realizaron.

9. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II NACIÓN a 31-12-2018	Observaciones
1	Técnicas: Cuando se solicitan algunos reportes no los genera correctamente.	Los reportes salen en ceros y se debe esperar que se reestablezca el sistema.
2	Administrativas: Para ingresar a cada PCI de las ORIP, es necesario salir del sistema e ingresar nuevamente, generando demoras en el proceso de la información.	Cuando se presentan errores por parte del sistema se generan incidentes, los cuales son resueltos por el Ministerio de Hacienda.

11. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-201
1	Operativas: Las cargas masivas de obligaciones presentaron inconvenientes en los cierres mensuales, ya que se mostraba duplicidad de registros contables en el ESFA.

13. AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: El SIIF no permite realizar el pago de la seguridad social a beneficiario final, teniendo que realizarse con traspaso a pagaduría y generando extensivas y reclasificaciones en la contabilidad, reflejándose en la contabilidad que se causa contablemente al tercero de la ADR y no al beneficiario de la deducción. Cargue de homologación de cuentas por pagar vigencia 2018 en virtud del nuevo catálogo presupuestal, lo cual se refleja en la incidencia de errores.
2	Técnicas: El proceso de autorización y finalización de órdenes de pago es demorado y en especial en el mes de diciembre, lo que incide en los tiempos establecidos para el pago. No es una herramienta contable que facilite el análisis de la información financiera. La Causación por compras de propiedad, planta e intangibles y bienes entregados en administración a terceros es contabilizada en el gasto, lo que genera posteriores reclasificaciones a las respectivas cuentas del activo, lo cual se refleja en la incidencia de errores.
3	Otras: La parametrización contable realizada por la contaduría en el sistema, no permite que los hechos económicos de la entidad se reflejen de manera apropiada, lo que se traduce que el fin de los usos contables no está 100% parametrizado en SIIF de acuerdo con el Plan Contable establecido por la Contaduría General de la Nación – CGN.

14. CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación, al no contar con los módulos de activos fijos y nómina, se hace necesario que la información contable de los módulos mencionados sea incorporada de forma manual, para lo cual se cuenta con sistemas de apoyo contable, los que se constituyen en los Libros Auxiliares de detalle de estos módulos, llamados SIIF Extendidos

16. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL –(DPS)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: No cuenta con un módulo para el manejo y control de cuentas con gran movimiento en la entidad como lo son los “otros activos - recursos entregados en administración” y los “inventarios”, que requieren de un seguimiento por número de convenio y por proyecto, concepto que no coincide con ningún auxiliar vigente. El reporte definitivo de “Operaciones Recíprocas” que se genera del SIIF, no contiene algunas de las cuentas contables incluidas en las reglas de eliminación, ni algunas identificaciones de entidades públicas; por lo que deben incluirse de forma manual para su transmisión vía CHIP.	Dado el control que requieren este tipo de cuentas, la CGN debería permitir el registro por proyecto de un mismo tercero y generar los reportes correspondientes.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
	Para el registro de incapacidades en la nómina a través de carga masiva o de forma manual, es imposible definir más de un tipo de gasto para el rubro presupuestal de incapacidades, lo cual imposibilita el registro contable automático por separado de las incapacidades asumidas por la entidad "contribuciones" y de las incapacidades por cobrar, conforme a lo establecido en la norma (2 primeros días asumidos por el empleador y desde el 3 ^{er} día asumido por la EPS).	Siendo un aplicativo de ejecución de recursos públicos, el SIIF debería incluir en su base de datos todas las entidades públicas y reglas de eliminación, dado que el desarrollo del mismo depende de la CGN. Con el fin de evitar reclasificaciones (comprobantes manuales) sobre bases normativas que se repiten en el transcurso normal del mes en las entidades públicas, se hace necesario (como se ha expresado reiterativamente) que la CGN y la administración SIIF parametrizen en las obligaciones presupuestales el reconocimiento real de las incapacidades
2	Técnicas: La restricción de horarios no solo para reportes sino también para funcionalidades del Sistema, retrasa actividades propias de los perfiles que operan el Sistema e impactan en la oportunidad de entrega de informes periódicos.	El módulo de gestión contable fue concebido como efecto de la operación presupuestal en el Sistema. Es necesario cambiar su funcionalidad en pro del nuevo marco normativo contable.
3	Administrativas: El registro de los incidentes por dificultades en la operación del SIIF es demorado y genera varias etapas que contribuyen a que el proceso sea dispendioso y largo, en la mayoría de los casos se resuelve hasta después de las 24 horas de reportado el incidente.	

17. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC).

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: -En el proceso de la cadena básica presupuestal, registro de obligaciones se encuentra vinculado o asociado a la disponibilidad del cupo PAC, razón que nos interfiere el registro de las obligaciones en tiempo real y no permite visualizar o analizar la ejecución presupuestal.	-Se solicita desvincular el registro de las obligaciones del CUPO PAC, ya que esto impide realizar análisis a tiempo de las obligaciones pendientes de pago o contratos ejecutados.
2	<p>Técnicas: -Teniendo en cuenta que son 143 subunidades ejecutoras que se maneja en el aplicativo por parte del Instituto, no se puede ingresar y salir a las subunidades desde un mismo inicio y por la entrada y salida se vuelve dispendioso por el tiempo extra que se debe utilizar.</p> <p>SIIF Nación II no permitió la realización de la obligación con meses futuros para construir las cuentas por pagar, de las cuales se habían recibido previamente los documentos para la legalización de los gastos; quedando estas cuentas como Reserva Presupuestal.</p> <p>Los procesos de órdenes de pago, salieron rechazadas constantemente durante los últimos días de diciembre para todas las Sub Unidades Ejecutoras.</p> <p>-No se cuenta con el módulo de nómina, bienes y servicios (muebles e inmuebles).</p> <p>-Reporte auxiliar contable detallado.</p> <p>-Reportes SIIF.</p> <p>-Reporte libro diario.</p> <p>-Reportes acreedores varios.</p> <p>-Aprobación de comprobantes.</p> <p>-Pantallazos en SIIF</p> <p>-Documentos soporte.</p> <p>-Reporte.</p> <p>-Funcionalidad</p>	<p>-Se solicita facilitar el acceso directo a las subunidades, seleccionando desde la unidad o subunidad que el usuario se encuentre.</p> <p>-Se efectúan registros manuales para movimientos de nómina y almacén, (entradas, salidas y notas).</p> <p>-Presenta restricción para generar el reporte por períodos superiores a un mes, dificultando la consolidación de una cuenta denominada para agilizar el análisis contable.</p> <p>-Los reportes de SIIF exógena, saldos y movimientos, libro diario, reporte auxiliar contable por PCI y detallado, etc., al exportarlos a Excel para el análisis hay que convertirlos en número entero con el riesgo de que el valor se modifique.</p> <p>-En el reporte de libro diario no existe un campo que indique el número del documento de recaudo por clasificar que se esté afectando, toda vez que es complejo identificar los valores que afectan el DRXC.</p> <p>-No figura el número de documento de recaudo por clasificar afectado.</p> <p>-No permite aprobar comprobantes de diferentes PCI, porque toca salir de una PCI e ingresar a otra, lo cual genera pérdida de tiempo.</p> <p>-No permite abrir mínimo dos pantallazos</p> <p>-No permite adjuntar documentos soporte de la contabilización por ejemplo actos administrativos, baja de elementos, actas, facturas, etc.</p> <p>-No existe un reporte que permita visualizar los comprobantes pendientes de aprobar por rango de PCI.</p>

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
		-El sistema presentó fallas en su operación, siendo intermitente por largos períodos, especialmente en las fechas establecidas para convergencia, por ejemplo, en el mes de diciembre el sistema aperturado para los días 21 al 24 solo funcionó para pagos el día 21, es decir no se habilitó para convergencia.
3	Administrativas: Para el cumplimiento de los procesos presupuestales, contables y tesorerías el sistema SIIF Nación, maneja varios perfiles que en el Instituto es manejado en varias subunidades por un solo servidor debido a su tamaño no se justifica más de un servidor público, pero que en el sistema debe hacer la misma cantidad de operaciones y esto genera muchas incompatibilidades de perfiles.	
4	Otras: El Instituto tiene 690 para el manejo de 12 perfiles, cada usuario debe ingresar con token para los procesos SIIF Nación, lo anterior genera un costo cada año para la entidad dentro de la cuenta gastos de funcionamiento y la actualización de equipos.	

24. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) FUNCIÓN PAGADORA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: Cierre del sistema durante el periodo de transición (1 al 20 de enero de 2018) que no permitió diligenciar obligaciones de los bienes y servicios que fueron recibidos a satisfacción por la Entidad a 31 de diciembre de 2017.	Debido a este bloqueo, la Entidad constituyó como si fueran Reservas Presupuestales, obligaciones que reunían las condiciones y requisitos para ser consideradas como Cuentas por Pagar. Por tanto, en los reportes del sistema el valor de las reservas es mayor que las realmente constituidas; y consecuentemente el valor de las Cuentas por Pagar es menor a las constituidas. Esta situación tiene respaldo legal en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018. El SIIF Nación no permite realizar interfases con otros sistemas de información de la DIAN, como es el caso del sistema de administración y control de bienes y el sistema de liquidación de nómina; lo que genera registros contables manuales en el SIIF Nación, de las operaciones económicas que se registran en dichos sistemas de información

26. COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: Fallas generales del aplicativo, especialmente en el mes de diciembre por actualizaciones o mantenimiento.

27. UAE AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: - A la fecha el Sistema Integrado de Información SIIF, no permite realizar el proceso de extensivas correspondiente al pago de las NO presupuestales (Afectación del Banco contra las CXP en el balance). Se está reemplazando este proceso mediante Archivo Manual. - De acuerdo a los calendarios de cierre contable en el SIIF para realizar los ajustes, el aplicativo presenta fallas de operatividad, generando traumatismos para el Ingreso. Por lo anterior la Administración SIIF y la Contaduría no responden a las solicitudes de ampliación de cierres.
2	Administrativas: En la Capacitación realizada por el MHCP para el cargue del Rezago y Homologación presupuestal, se indicó que solamente con el Archivo Excel era suficiente para realizar dicha operación. Al momento de cargar el Rezago, evidenciamos que era necesario realizarlo con archivo plano y firma digital. Dicho proceso no fue socializado en la Capacitación, generando errores de cargue en el SIIF.

31. INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Ausencia de libro de caja y bancos en el módulo de “Pagador”: Afecta en la consulta permanente de los movimientos de cuentas bancarias en el sistema, desde el módulo de Tesorería. Restricciones de horario para realizar transacciones como autorización de órdenes de pago, carga masiva de obligaciones, creación de terceros y modificación de cuentas bancarias. En cuanto a las otras transacciones, si bien es cierto la restricción se encuentra justificada en el sentido que la realización de estas transacciones, ocasionan procesos densos que pueden bloquear el aplicativo, es una limitante al requerirse registrar operaciones en tiempo real y emitir información en los horarios en los cuales no se encuentra disponible la transacción.
2	Administrativas: Restricciones de horario para realizar transacciones como autorización de órdenes de pago, carga masiva de obligaciones, creación de terceros y modificación de cuentas bancarias. En lo concerniente a las transacciones como autorización de órdenes de pago ocasiona que se aplacen y extiendan las fechas de pago, generando un riesgo que puedan ser omitidas por la falta de continuidad en el registro de las operaciones.

33 AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APC COLOMBIA)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Se presenta limitación para generar reportes de información, con el fin de ser analizadas.	Considerada como una falla de orden operativo del sistema.
2	Se presenta limitación para generar reportes de libros auxiliares detallados de dos o más meses de información, con el fin de ser analizadas.	Considerada como una falla de orden operativo del sistema.

34 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: Restricciones en los reportes.	Limitaciones en los horarios de Acceso; se evidencia, entre otros, con las ecuaciones presupuestales.
2	Técnicas: Accesibilidad.	En ocasiones no se puede tener acceso al SIIF II o se presenta lentitud en el sistema.
3	Administrativas: Las Capacitaciones.	En ocasiones dan menos de los cupos necesarios para las capacitaciones que brinda el Ministerio de Hacienda.

35. UAE AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	El SIIF II no permitió obligar cuentas por pagar por indisponibilidad de PAC, lo que ocasionó que en la vigencia 2018 se constituyeran Reservas Presupuestales, esto en cumplimiento de la Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018.
2	LIMITACIONES QUE TIENEN EFECTOS EN EL SISTEMA CONTABLE: El Decreto 1068 de mayo 26 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público, compiló las normas que determinan el marco para la administración, implantación, operatividad y aplicabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF. El aplicativo presenta las siguientes insuficiencias en el campo contable: No está desarrollado el módulo de almacén por el cual, todos los registros efectuados en esta dependencia se elaboran en forma manual. Igualmente sucede con las depreciaciones, provisiones, amortizaciones. En cuanto a la liquidación de nómina, la Agencia tiene suscrito contrato de arrendamiento con el proveedor UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN SAS, para suplir por medio del aplicativo “Sara” la liquidación de nómina y demás prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad.

41. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Pendiente la implantación en el sistema SIIF Nación del Módulo de Almacén e Inventarios para lograr la integridad del proceso contable, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, la entidad, durante el año 2018 continuó con la implementación del software de inventarios como aplicativo complementario al SIIF, con el fin de controlar el manejo de los bienes tangibles e intangibles, los cuales hacen parte de las cuentas que conforman el grupo de propiedad, planta y equipo del Estado Financiero de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

42. FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Pendiente la implantación en el sistema SIIF Nación del módulo de Almacén e Inventarios para lograr la integridad del proceso contable. Sin embargo, la entidad, durante el año 2018 continuo con la implementación del software de inventarios como aplicativo complementario al SIIF, con el fin de controlar el manejo de los bienes tangibles e intangibles, los cuales hacen parte de las cuentas que conforman el grupo de Propiedad, Planta y Equipo del estado financiero del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

44. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas: Se debe realizar mensualmente a través del cargue de archivos planos la cancelación de terceros correspondiente al pago de impuestos, labor que debería ser un proceso automático.</p> <p>Registro manual en SIIF Nación, para el cargue de constitución de provisiones, amortización de diferidos, depreciaciones, activos fijos, e información de nómina. En mesa de trabajo con los administradores del SIIF nación, informan que se sigue trabajando para crear la interoperabilidad de los aplicativos de nómina y activos fijos con SIIF Nación II, el cual requiere de modificaciones para la vigencia 2018 por el cambio del marco precedente al nuevo marco normativo bajo norma internacional. De igual forma el SIIF Nación no maneja temas específicos de cada entidad para los cuales se deben realizar registros manuales. Para el caso de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio está relacionada con el traslado de bienes, derechos y obligaciones del PAR INURBE.</p> <p>El Reporte de operaciones recíprocas que se genera a través del aplicativo SIIF Nación II no tiene la totalidad de entidades objeto de reporte, las cuales se deben incluir de forma manual en el archivo de transmisión del CHIP de la Contaduría General de la Nación.</p>
2	<p>Técnicas: La estructura actual de los reportes no permite integrar la información contable de una manera ágil para la elaboración y análisis de los estados contables tal como la generación del reporte auxiliar detallado por tercero que solo permite generarlo por mes.</p> <p>En el proceso de elaboración de obligaciones en el SIIF Nación II, el parámetro de validación de Cupo PAC, lo realiza al final del proceso y no en la línea de pago de la obligación, incrementando notablemente los tiempos para el desarrollo de la labor, ya que el proceso se debe realizar nuevamente desde el inicio.</p>

45. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: En el mes de diciembre el Sistema no dejó realizar cargas masivas, los problemas para el registro de las operaciones de la cadena presupuestal se vio bastante afectado debido a que no funcionaba a adecuadamente.</p>	Limitando de manera importante el reconocimiento de las obligaciones y cuentas por pagar.
2	<p>Técnicas: El sistema tuvo limitaciones técnicas en el servicio, cortes frecuentes, fuera de servicio los días de cierre.</p>	
3	<p>Administrativas: El SIIF limita el reconocimiento de las cuentas por pagar con respecto al PAC</p>	El Ministerio limitó la disponibilidad de PAC y a su vez esta limitante no permitió reconocer como cuentas por pagar la totalidad de las cuentas o facturas de bienes y servicios recibidos a diciembre 31 de 2018, obligando a constituir como reserva presupuestal estas cuentas, con el fin de contar con la disponibilidad presupuestal para el cumplimiento por parte de la UARIV.

46. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas:</p> <p>El sistema no permite consultar los movimientos por número de contrato.</p> <p>Presenta muchas restricciones en las consultas.</p>

47. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas: Algunas operaciones de tesorería y contabilidad requirieron radicación de incidentes para solucionarlas.</p>

49. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas: Es importante establecer que el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF II Nación, para la vigencia 2018, ha presentado algunas mejoras relacionadas estas con la disponibilidad del aplicativo, el tiempo de respuesta en la generación de las diferentes transacciones, los horarios de mantenimientos a efectuar por parte de la administración que pretenden afectar al mínimo el desarrollo de las diferentes transacciones que generan los usuarios y el fortalecimiento en el procesamiento y solicitud de reportes. Sin embargo, en periodos de cierre del mes el aplicativo presenta lentitud y demoras en respuesta a operaciones requeridas, más aún cuando dichos cierres confluyen con periodos de cierre contable.</p>

52. UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas: El SIIF no cuenta con un módulo de activos fijos para el control y la administración de las propiedades planta y equipo de la entidad, así como de los bienes intangibles, razón por la cual la entidad debe recurrir a otras herramientas para su manejo.</p> <p>No existe un módulo para el control y manejo de la nómina por lo cual la entidad la administra a través de un aplicativo complementario.</p> <p>Registros automáticos que afectan conceptos contables que no corresponden a las cuentas contables establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública, situación que genera la elaboración de comprobantes contables manuales de reclasificación en contravía de lo manifestado por la Contaduría General de la Nación respecto de no efectuar muchos registros manuales.</p>

54. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

N	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: Efectuar modificaciones en los reportes de certificados de disponibilidad, registros presupuestales e informes de ejecución.</p>	<p>Con respecto a la aplicación del nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal y la manera como aparecen los reportes de los certificados de disponibilidad, registros presupuestales y reportes, se solicita al Sistema SIIF Nación; que modifique el modelo de reporte, adecuándolos de tal manera que aparezca el nombre del proyecto y a continuación el subordinar con su correspondiente nombre e identificación. Esto con el propósito de dar más claridad y seguridad en la ejecución del presupuesto</p>
2	<p>Técnicas: Los cambios y homologaciones que fue preciso realizar al cierre de la vigencia 2018, se dieron con muy poco tiempo para su asimilación.</p>	<p>Se solicita al Administrador del Sistema SIIF Nación que, al efectuar cambios tan grandes en el manejo de nomenclaturas, clasificación presupuestal y homologaciones, sea el administrador del Sistema el sujeto que los efectuó, ya que pueden dar lugar a que se presenten múltiples errores e inconsistencias. Por lo tanto, se sugieren efectuar pilotos que permitan conocer y asimilar muy bien los cambios a implementar.</p>
3	<p>Administrativas: Al presentarse cambios tan importantes en la nomenclatura presupuestal, aplicados en el sistema, es necesario que se dé un plazo para una vez migrada la información, se pueda generar los reportes para efectuar su revisión y de ser del caso se pueda dar solución a cualquier inconsistencia que se pueda presentar.</p>	<p>En la migración y homologación de información tan grande y compleja como son las Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar, es necesario que el Administrador del Sistema establezca un plazo para su revisión y dar solución a las posibles inconsistencias que puedan surgir.</p>

63. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Otras: Si bien es cierto que en la vigencia 2018, la agencia no registro en el aplicativo SIIF Nación reprogramaciones de vigencias futuras, se detectó que, en el módulo de reprogramación de estas en el SIIF, se reduce el compromiso de vigencias futuras solo con la autorización del CONFIS, sin que la entidad haya suscrito la modificación correspondiente del contrato, que en últimas es el documento que sustenta el compromiso de la reprogramación de vigencias futuras.</p>	<p>El inconveniente radica en que si no se utiliza la reprogramación de las vigencias futuras y no se registra el compromiso de reprogramación de vigencias futuras en el SIIF, esta autorización expira y el compromiso inicial de vigencias futuras que fue reducido, no se puede ajustar o volver a comienzo, dejando valores de vigencias futuras descubiertos.</p>

64. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	<p>Operativas: Como se señaló en el numeral 1. literal D, el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, no permitió constituir las cuentas por pagar de aquellas obligaciones que contaron con el recibo a satisfacción de bienes y servicios, en razón a no contar con disponibilidad de PAC de vigencia, en cumplimiento de las Circulares 025 y 050 de 2018 expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, conlleva a que las anteriores obligaciones se registraran manualmente en la contabilidad de la entidad y adicionalmente, al tener que constituir las como reservas presupuestales, los montos de las mismas superaron los toques establecidos en las normas vigentes.</p>

71. AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Colapso del sistema, debido a la cantidad de información que se carga por parte de todas las áreas y entidades a nivel nacional. No se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar los sistemas de información auxiliares (Gestión de bienes, administración de nómina y seguridad social) de la entidad con el SIIF, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con el reconocimiento de los hechos derivados de tales subsistemas y adicional que se tenga que realizar comprobantes manuales

74. MINISTERIO DE TRANSPORTE

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: – Demoras por parte del soporte SIIF en dar respuesta a los incidentes radicados. – Intermittencia en SIIF en momentos críticos de transacciones financieras por parte de las entidades. – Incumplimiento en el horario para poner en servicio el sistema después de algunos procesos específicos
2	Técnicas: – Desde el inicio de SIIF II, el módulo contable no se ajusta como herramienta de análisis y control de toda la información al máximo nivel de detalle. – No se cuentan con los módulos que manejan nómina (beneficios a empleados, aportes) propiedad planta y equipos, inversiones, derechos por cobrar. – En el módulo contable se presentan fallas en las transacciones que no dejan traza contable y no son detectadas en el sistema. – En el reporte de operaciones recíprocas no coinciden las subcuentas según las reglas de eliminación dadas por la Contaduría General de la Nación. CGN, para este reporte. – No presenta opciones para generar reportes de situaciones financieras de los compromisos.
3	Administrativas: – La administración SIIF programa mantenimientos en días de más operación tales como cierre de mes, y luego se presenta incumplimiento en el horario para colocar en servicio el nuevo sistema

78. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	El sistema SIIF Nación, no cuenta con el módulo de inventarios, activos fijos. Por otra parte, se realizan registros manuales de legalización de recursos entregados en administración, sentencias, depreciaciones, amortizaciones entre otros. Para el registro de los activos de la entidad y su depreciación el DAFP cuenta con un sistema alterno llamado NEON, el cual es base para el soporte del registro contable.

84. COMPUTADORES PARA EDUCAR

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: El rubro presupuestal no es coincidente con lo contable ejemplo la nómina, por especificidad de la connotación de la nómina de la entidad (régimen privado).
2	Otras: SIIF no se encuentra parametrizado Falta algunos reportes para generar información requerida interna y externa

87. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Falta de reporte de exógenas a nivel municipal de las retenciones de ICA y Estampillas ya que solo genera de la DIAN Y secretaria de Hacienda Distrital de Bogotá, además con falencias en la parametrización de la información para la realización de los informes.
2	Técnicas: Restricción de horarios para reportes.
3	Administrativas: No permite realizar obligaciones si no se cuenta con el PAC de la vigencia, lo que genera que cuando se reciben bienes o servicios y no se cuenta con PAC suficiente, se deben realizar registros manuales para cumplir con el principio del devengo. SIIF Nación no cuenta con los módulos necesarios para registrar detalladamente movimientos de almacén, nómina, prestaciones sociales, títulos judiciales por terceros, por lo anterior se registra en SIIF, a través de registros manuales y reclasificación de terceros.

88. DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR**Limitaciones del SIIF a 31 de diciembre de 2018. Área Contable.**

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Demora en las respuestas a los incidentes reportados.
2	Técnicas: Lentitud y fallas en la operatividad del sistema que retrasan los procesos.
3	Administrativas: En algunas ocasiones, personal poco capacitado en dar respuesta oportuna y veraz a las orientaciones solicitadas.

LIMITACIONES DEL SIF II A 31 DE DICIEMBRE DE 2018, ÁREA PRESUPUESTAL.

N°	Descripción de la Limitación del SIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: En ocasiones las transacciones son inactivadas o existen horarios para restringir el acceso a algunos procesos, esto hace que se demoren más tiempo los resultados.
2	Técnicas: El sistema presenta caídas o desconexión de la página.
3	Administrativas: Se cuenta con poco personal para los procesos y como cada uno deben tener token, cuando hay cambio de funcionarios se generan traumatismos.
4	Otras: Los funcionarios asignados en los cargos según concurso no tienen los conocimientos del Sistema y esto genera retrasos.

89. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME)

N°	Descripción de la Limitación del SIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: Caída de sistema.	Esta situación se presenta en especial en los días de cierre donde la caída del sistema es continua y en ocasiones permanente.
2	Técnicas: Problemas con la parametrización de rubros.	En la vigencia de 2018, la entidad realizó varias solicitudes para ajustar las parametrizaciones de varios rubros presupuestales, los cuales eran utilizados para el registro de las obligaciones al cierre contable. Adicionalmente, se nos presentaron situaciones donde las parametrizaciones solicitadas a SIIF tuvieron que ser escaladas a la CGN, dado que la CGN es quien realiza la parametrización y esto ocasiona demoras en la solución del requerimiento.
3	Administrativas: El personal soporte SIIF.	Hemos identificado que el personal asesor, el cual resuelve las inquietudes y da solución a los requerimientos, no tiene la misma consistencia en sus respuestas, es decir, se puede llamar en varias oportunidades para atender un mismo requerimiento y se puede llegar a tener dos versiones para solucionar la inquietud.

90. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN - JORGE PALACIOS PRECIADO

N°	Descripción de la Limitación del SIF II Nación a 31-12-2018
1	No está desarrollado el módulo almacén e inventarios por lo cual todos los registros efectuados en estas dependencias deben registrarse en forma manual. Igualmente sucede con las depreciaciones, provisiones, amortizaciones y nómina para suplir estas carencias la Entidad cuenta con los aplicativos reportados anteriormente.
2	De otra parte, el SIIF desde el presente año, no permite realizar obligaciones si no se cuenta con el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC de la vigencia, lo que genera que cuando se reciben a satisfacción bienes o servicios y no se cuenta con PAC, se deben hacer registros manuales para cumplir con el principio de devengo.
3	En lo referente a la causación de cuentas por pagar, en algunos eventos el sistema SIIF Nación realiza una contabilización diferente a la necesaria, debido a que se encuentra parametrizado presupuestalmente por Matriz Directa, lo que conlleva a realizar registros manuales de reclasificación para efectuar la cuenta contable correcta; y en la causación de Ingresos dadas las limitaciones que el sistema presenta en el registro de datos importantes como el IVA en la venta de bienes y servicios gravados, se hace necesario registrar manualmente en el SIIF Nación, de igual forma los registros de ajustes se deben realizar a través de Archivos Planos o Comprobantes Manuales.

92. INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)

N°	Descripción de la Limitación del SIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: En ocasiones la dificultad en la conexión a internet.
2	Otras: Debería ampliarse al manejo de nómina y de propiedad Planta y Equipo, así como el control de inventarios cuando se manejan mercancías en las entidades públicas.

– Los movimientos de recursos físicos, la nómina, provisiones, etc., se deben registrar en el SIIF NACIÓN de forma manual, se deben hacer reclasificaciones de las retenciones en la fuente y reteica, acreedores de la nómina manualmente. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

95. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ (CORPOBOYACÁ)

N°	Descripción de la Limitación del SIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Contables: La disponibilidad del PAC no permitió obligar en la fecha que se requiere pagar al proveedor.	No queda causada la obligación en el mes que se debe contabilizar.
2	Tesoral: La distribución el PAC autorizado durante el año no se refleja mensualizado, en el 2018 la aprobación fue restringida, limitando su debida utilización mensual.	Afectación del flujo de caja.

99. CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL (CASUR)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Los rubros utilizados no cumplen con los parámetros contables, lo que ocasiona la realización de ajustes y reclasificaciones manuales a través de cargue masivo de archivos planos o notas contables.
2	Técnicas: Se ha presentado que el sistema al ser una plataforma generalizada y trabajada en tiempo real, por el volumen de usuarios que hacen uso de éste, hace que se congestione, generando lentitud en las transacciones y demoradas en las consultas.
3	Administrativas: Falta de la implementación en el aplicativo del SIIF Nación de todos los procesos necesarios para efectos del control y registro del total de las transacciones como son Nóminas, Cuentas por Cobrar, Bienes y Servicios, Inventarios, Propiedades, Planta y equipo, entre otros. Lo que genera desgastes administrativos.
4	Otras: Los reportes de libros auxiliares detallados por tercero, no dejan generar consultas acumuladas por meses, lo que implica unificar los movimientos detallados por tercero y cuenta en hojas en Excel. Al inicio de cada vigencia, la plataforma de SIIF carga saldos iniciales de las cuentas contables solo hasta la primera semana del mes de marzo, lo cual genera atraso en la generación de informes financieros.

99. CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL (CASUR)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: No cuenta con módulo de inventarios y nómina, lo cual genera la elaboración de comprobantes manuales.
2	Técnicas: El desarrollo de las actividades en el SIIF se ve afectado cuando la administración SIIF suspende el acceso a las diferentes transacciones.

101. SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Las limitaciones operativas del SIIF II al cierre de la vigencia del 2018, se traducen básicamente en la reducción ocasional de los horarios de funcionalidad del aplicativo por la realización masiva de pagos, que por ser temporada de cierre se incrementan considerablemente, sin que esto haya afectado el registro total de las transacciones financieras en la entidad, básicamente se trata de realizar determinadas transacciones en horarios que no son habituales permitiendo que el sistema realice los pagos en horas de la mañana y que la entidad registre en horas de la tarde sus transacciones tanto en la parte presupuestal como contable sin que tenga incidencia alguna en su resultado.
2	Técnicas: Las limitaciones técnicas se traducen en el cierre ocasional de determinadas transacciones o del mismo sistema SIIF II Nación, debido a disposiciones internas que atienden a procedimientos de pago que generan la saturación o el bloqueo temporal del sistema, lo que hace que sea necesario disponer del sistema para el registro de operaciones en horarios no habituales, sin que incidan o dejen de registrarse las transacciones financieras en la parte presupuestal y/o contable es decir que estas limitaciones técnicas no generan incidencias para el respectivo uso del aplicativo en lo que respecta a la actividad presupuesta y/o contable.
3	Administrativas: Las limitaciones administrativas se relacionan con la demora en resolver o aclarar inconvenientes que surgen en la funcionalidad y que son reportados como incidentes a través de la mesa de ayuda, pero que finalmente son resueltos por los asesores de segundo nivel del Ministerio de Hacienda, ocasionados por la implementación del nuevo catálogo de cuentas presupuestales CCP, para la homologación de las cuentas por pagar 2018 y posterior traslado a la vigencia 2019, situación que fue solucionada antes de la fecha límite 28 de febrero. Sin afectar la gestión presupuestal y/o contable.

103. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

- El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II – Nación, no cuenta con módulos de nómina ni de inventarios (propiedad planta y equipo, intangibles).
- Según la parametrización establecida no se direcciona automáticamente la totalidad de los terceros que afectan las cuentas contables, principalmente en las deducciones de nómina, impuestos departamentales y retenciones a título de impuestos nacionales y territoriales, el grupo de contabilidad, debe realizar altos volúmenes de ajustes de información de forma manual.
- Así mismo, de forma permanente se deben efectuar ajustes manuales de terceros, cuando se aplican reintegros de vigencia actual.
- Según el concepto 20173600018191 del 15 de marzo de 2017 cuando se realizan pagos de im-

puesto predial que incluyen el recaudo de recursos diferentes al impuesto, se deben realizar las siguientes reclasificaciones manuales, por efecto de las operaciones recíprocas:

Cuando en las facturas se incorpora sobretasa ambiental, se deben realizar reclasificaciones del tercero beneficiario del pago (municipio), a la Corporación Autónoma Regional Correspondiente, dentro de la subcuenta 512001 Impuesto Predial Unificado.

Cuando incorporan recaudo de sobretasa bomberil se reclasifica a la subcuenta 512090 Otros Impuestos.

Cuando existen recargos por interés de mora se reclasifican a la subcuenta 512017 Intereses de Mora.

- En el mismo sentido y con fundamento en el mismo concepto, para superar la existencia de partidas conciliatorias en el reporte de operaciones recíprocas, en los gastos de servicios públicos domiciliarios se realizan las siguientes reclasificaciones manuales:

Cuando las empresas recaudan el Impuesto de Alumbrado Público, se reclasifica el NIT del tercero beneficiario de pago (empresa prestadora al municipio correspondiente) al NIT del municipio o empresa pública creada y encargada de la administración del servicio de alumbrado.

En los pagos por servicio de telefonía a la ETB, se deben reclasificar los recaudos que realiza a favor de otros operadores, alianzas y el impuesto de telefonía.

Existen empresas de servicios públicos que recaudan recursos de servicios prestados por otras empresas públicas y privadas y por ello en el gasto, se deben realizar reclasificaciones manuales al tercero beneficiario del ingreso.

- Las reclasificaciones mencionadas generan desgaste administrativo y riesgo de cometer errores ante el alto volumen de registros manuales que deben realizarse, a pesar de que se implementan controles para mitigarlo.

105. UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Al final de cada período el SIIF se torna demasiado lento. La restricción de horarios para la carga masiva de obligaciones.
2	Técnicas: En las horas de mucha congestión el sistema se tornó lento El sistema no actualizaba la información ingresada, se tenía que reiniciar o esperar varias horas para visualizar la información. A fin de año el sistema se tornó intermitente.

106. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD (SUPERSALUD)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: Obtener auxiliares por tercero de varios meses.	Aunque no genera dificultad para los saldos, es una mejora que el sistema requiere, ya que solo permite sacar auxiliares por mes, no permite sacar varios meses de una sola consulta. Es importante para hacer análisis de varios períodos mensuales.

108. DEFENSA CIVIL COLOMBIANA

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: ANÁLISIS DE LAS CUENTAS POR PAGAR DE CAJA MENOR. El reporte auxiliar no permite identificar a que número de constitución de caja menor corresponde la legalización, a fin de que se pueda identificar a cuál seccional corresponde LOS TERCEROS NO SON IDENTIFICADOS COMO NIT Y/O CC; TANTO EN REPORTE COMO EGRESOS DE CM. No permite identificar la forma en la cual están creando los terceros, encontrándose que existen terceros duplicados así: 1. Creado como NIT; 2. Creado como CC. Lo anterior causa confusión al momento de efectuar la reclasificación de gastos de caja menor, ocasionando que los saldos de la cuenta (para un mismo tercero) queden positivas y negativas. LOS AUXILIARES NO MUESTRAN SALDO INICIAL Y FINAL. Los auxiliares de bancos y terceros, no identifican los saldos iniciales y finales de cada uno. NO PERMITE ANALIZAR LOS AUXILIARES POR TERCEROS DURANTE POR LO MENOS UNA VIGENCIA. El sistema sólo permite analizar un mes, lo cual causa demoras y traumatismos al tener que listar mes a mes. AUXILIAR DE CARTERA. El sistema no permite evidenciar un auxiliar de cartera que muestra las edades de la cartera. MÓDULO DE INVENTARIOS. El sistema no cuenta con módulo de inventarios, que permita realizar e identificar entrada y salida de elementos en tiempo real.
2	Técnicas: Cada vez que se realiza actualización, o implementación de algún cambio en el sistema, ésta causa traumatismos en la contabilización, razón por la cual, la Entidad se ve en la obligación de crear comprobantes contables manuales ajustando las cifras del balance. Conforme a la circular de cierre No. 050 numeral 11.2 Aspectos a tener en cuenta después del 31 de diciembre de 2018, punto (g), se estableció: “Cuentas por pagar: Con las obligaciones no pagadas a 31 de diciembre”. (Subrayado y negrilla fuera de texto); sin embargo, el 31-dic-2018, el sistema SIIF <u>no permitió</u> crear cuentas por pagar por el rubro A-3-1-1-13 – Fondo Nacional de Emergencia.

111. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR (CSB)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: En ocasiones el sistema se encuentra sin servicios o fuera de línea.
2	Técnicas: La comunicación con los funcionarios de la mesa de ayuda en ocasiones no responden o no están disponibles para atender las consultas.
3	Administrativas: Brindar apoyo personalizado en el acompañamiento directo en las instalaciones de la entidad.

112. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO (CORPOGUAVIO)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Para constituir las cuentas por pagar no se cumplió con los tiempos de transición según la Circular emitida por el Ministerio de Hacienda, por lo que no fue posible constituir las.

117 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Que por disposiciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (restricciones de PAC) no fue posible cargar en el sistema SIIF Nación la totalidad de obligaciones (Bienes y servicios a 31 de diciembre de 2018). Se informa que algunas de las limitaciones operativas presentan al cierre del período 2018 hacen referencia a la falta de módulos propios del SIIF Nación para el control administrativo y de detalle de partidas que son relevantes para la mayoría de Entidades de Gobierno, como: Módulo de Activos Fijos, Cuentas por Cobrar, Nómina; para lo cual la Entidad debe recurrir a otras herramientas que apoyan dicha gestión para lograr controlar la información que se requiere de estas partidas. Falta un reporte que muestre toda la información correspondiente a los movimientos de caja menor (incluyendo comprobante de egreso, rubro presupuestal utilizado, fecha, valor y descripción).
2	Técnicas: En días de alto flujo de transacciones el sistema presentaba fallas.
3	Otras: Se informa que se han evidenciado algunas limitaciones para generación de reportes de información comparativa o de movimiento que dificultan los análisis contables y financieros de la entidad.

118. INSTITUTO TÉCNICO NACIONAL DE COMERCIO “SIMÓN RODRÍGUEZ” DE CALI (INTENALCO)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: Los Mantenimiento programados oportunamente.

134. UAE INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA DE COLOMBIA (INM)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: En el transcurso de la vigencia año 2018, en varias ocasiones el sistema SIIF NACIÓN se bloqueó generando acumulación de operaciones de registro en el aplicativo.
2	Técnicas: Suspensiones por actualizaciones del sistema.
3	Administrativas: Tiempo de respuesta a los incidentes planteados por la entidad.

135. SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas:</p> <p>a) En el momento de la acusación de la facturación, no se podía incluir el IVA.</p> <p>b) La funcionalidad de la modificación de atributo en una obligación, aplica solo cuando este es diferente a Ninguno (05).</p> <p>c) Expedición de Informes.</p> <p>d) Actualizar datos administrativos de los RP.</p>	<p>a) La limitación se refleja en la información contable, al tener que registrar lo correspondiente al movimiento de IVA a través de comprobante manual.</p> <p>b) Se refleja en la información contable al generar anulaciones de obligaciones, cuando se requiere corregir el atributo asociado, ya que no es posible su modificación.</p> <p>c) En presupuesto, el Sistema presenta restricciones de horarios para generar informes de ejecución.</p> <p>d) Se actualizan datos administrativos de los RP, pero al momento de generar un listado total, no los actualiza.</p>
2	<p>Técnicas:</p> <p>a) No existe la interoperabilidad entre la plataforma del Sistema General de Regalías (SPGR), donde se registra la contabilidad de estos recursos, para las entidades ejecutoras y el aplicativo SIIF NACIÓN II, donde se consolida y reporta oficialmente la contabilidad del Instituto.</p> <p>b) En el año 2018, el aplicativo SIIF NACIÓN II, no se encontraba debidamente parametrizado de acuerdo a las exigencias del nuevo marco normativo en lo referente a los rubros presupuestales y usos contables que se requerían para efectuar las obligaciones para pago, lo que impedía su correcta contabilización en línea desde las unidades de negocio.</p> <p>c) Funciones bloqueadas</p> <p>d) Cargas masivas con errores</p>	<p>a) y b) Se refleja en la información contable, al tener que utilizar una subunidad en el SIIF Nación II, para realizar de manera manual el cargue de las operaciones generadas en el SPGR, y procesos adicionales para el reporte de la información.</p> <p>c) En ocasiones los perfiles para transacciones como APR y EPG, se bloquean sin previo aviso.</p> <p>d) No se genera una explicación específica para el tema de cargas masivas de nómina y seguridad social, pese a las consultas realizadas a la línea de soporte.</p>

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
3	Administrativas: a) Casos de asesores de segundo y tercer nivel.	En ocasiones se generan incidentes, pero el tiempo de respuesta sobrepasa los 5 días hábiles
4	Otras:	El personal que trabaja la línea soporte, en ocasiones da lineamientos diferentes y genera condiciones y rezago en los procesos.

137. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: El Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II, que es el sistema oficial permite solamente el registro de la información financiera a través de los diferentes módulos que se encuentran en interface para los diferentes tipos de operación autorizado para los perfiles requeridos para adelantar el proceso de Gestión Financiera.	Esta limitación no tuvo impacto en las cifras presentadas en los reportes de ejecución presupuestal de la entidad al corte del 31 de diciembre de 2018.
2	Técnicas: Su intermitencia al finalizar la vigencia, se constituyó en una limitación por el reproceso y demora en la consolidación de registros de información que debieron ser reportados como incidentes masivos ante el MHCP por las continuas fallas e intermitencia en la continuidad del servicio.	Se adelantaron las gestiones ante el SIIF Nación para subsanar esta limitante
3	Administrativas: El SIIF se encuentra en fase de implementación de los módulos administrativos que permitan el registro y control de otras operaciones Incorporación de la información del Módulo Contable de SIIF Nación a través de registros manuales para el Control de los bienes de la Entidad, cálculo individualizado de las depreciaciones y amortizaciones de los mismos. La entidad debió adoptar otras alternativas, como la utilización de un software especial para el cálculo y control de las novedades de los bienes y activos fijos denominado SEVEN.	Esta limitación no tuvo impacto en las cifras presentadas en los estados financieros de la entidad al corte del 31 de diciembre de 2018.

139. INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: Lentitud del sistema.

140. AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Demora en solucionar temas de parametrización de ingresos.
2	Técnicas: El SIIF desactivó rubros de ingresos de la ANSV y para volver a asociarlos exigen un trámite ya realizado.

141. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA (SUPERSOLIDARIA)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	OPERATIVAS: Registro de la obligación. Generación de reportes. Reporte consolidado del Libro Diario. Acceso a perfiles. Horarios a procesos.	En ocasiones se presentan facturas que tienen varios conceptos de registro contable. Al momento de realizar la obligación el aplicativo solo permite tomar una cuenta contable, generando reproceso en contabilidad, ya que se deben realizar ajustes manuales. El administrador del SIIF realiza la programación para los cierres presupuestales y contables. La mayoría de las veces en los cierres de vigencia se presentan muchos inconvenientes debido a que no se pueden generar los reportes por congestión en el aplicativo. La web de reportes presenta muchas fallas en disponibilidades. El reporte no genera información sobre el tercero registrado en el asiento contable, siendo dispendiosa su consulta. El sistema no permite ingresar a los diferentes perfiles con el mismo usuario sin que se tenga que cerrar sesión y volver a ingresar el usuario y la contraseña. El aplicativo presenta restricciones de horarios a ciertas horas del día imposibilitando hacer dinámico el procesamiento de la información (autorización de órdenes de pago, las órdenes de pago con líquido cero, el proceso de cargas masivas).

142. UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: Fallas al momento de realizar la homologación al nuevo catálogo presupuestal.

NOTA: El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II Nación, presento caídas, en los días previos para la realización del traslado de saldos homologados, de tal manera que el cierre de causación de obligaciones para constitución definitiva del rezago presupuestal se pudo realizar hasta el 28 de enero de 2019, sin embargo la administración SIIF, mediante oficios advirtió la situación y postergo el cierre para la fecha citada.

143. CORPORACIÓN NACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CUENCA DEL RÍO PÁEZ Y ZONAS ALEDAÑAS (NASA KIWE)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: 1. El módulo de Bienes y Servicios aún no ha sido puesto en funcionamiento por parte de la administración del SIIF. 2. El registro de los pagos de las retenciones en la fuente por concepto de renta, IVA e ICA el SIIF no los descarga directamente del valor retenido lo que genera saldos negativos.	1. Este movimiento se carga por medio de comprobantes manuales transaccionales. 2. Para eliminar estos saldos negativos generados por los pagos se realizan registros con comprobantes manuales transaccionales.
2	Técnicas: Lentitud en el Sistema SIIF por lo general en los últimos días de cada mes.	Los usuarios del SIIF deben esperar a que el Sistema se normalice para generar transacciones.
3	Administrativas: No se cuenta con un canal exclusivo para operar el SIIF.	Se utiliza un canal de banda ancha de 50 MB, por no contar con los recursos suficientes para este tipo de gastos.

145. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DPN)

N°	Descripción de la Limitación del Aplicativo SIIF II NACIÓN A 31-12-2018	Observaciones
1	El reporte Auxiliar Detallado solo genera información de un mes.	Lo mencionado genera demoras en las consultas para consolidar algunas respuestas.
2	Como descripción de las operaciones generadas en el Reporte SIIF denominado "Auxiliar Detallado por Cuenta Bancaria", el sistema registra automáticamente el nombre del tipo de transacción que el profesional de tesorería con perfil "Pagador Central" utiliza para procesar dichas operaciones, es decir, que para el tipo de transacción "PAG049" el sistema toma como concepto el nombre de esta transacción, anotando para todos los casos la misma descripción: "Pago de órdenes de pago por tipo de moneda y con medio de pago Giro". Lo mismo sucede con el tipo de transacción "PAG047" donde el sistema anota como concepto de la operación, el nombre de la transacción: "Pago de órdenes de pago por tipo de moneda y con medio de pago Abono en cuenta". Lo anterior también ocurre con el tipo de transacción CNT051 "Generar Documento de Recaudo por Clasificar en pesos" y con los demás tipos de transacción que utiliza el usuario con perfil "Pagador Central" para procesar las operaciones bancarias de la entidad, lo cual impide registrar en el sistema el concepto detallado de las mismas.	Esta limitación en el sistema y en el reporte por falta de revelación de las operaciones, dificulta realizar una lectura adecuada de las mismas y el cruce de la información al momento de realizar las conciliaciones bancarias.
3	El Libro Diario no genera información de terceros ni tampoco el concepto	Lo mencionado genera demoras en las consultas para consolidar algunas respuestas.
4	Cuando se realizan los cargues de ingresos por clasificar, en ocasiones es necesario realizar reclasificaciones por diferencia en los tiempos de las transacciones o porque la Dirección del Tesoro Nacional – DTN, vincula al extracto de Ingresos por Imputar del DNP diferentes terceros que corresponden a otra entidad.	Es necesario realizar reclasificaciones manuales.

148. CLUB MILITAR DE OFICIALES

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Horarios SIIF – VS CM.
2	Técnicas: Costos – Tarifas.

163. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - CONSOLIDADO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Falta de interoperabilidad entre el SIIF Nación y los sistemas misionales o complementarios. La metodología establecida para el procedimiento de cargue de los saldos iniciales de convergencia en SIIF generó traumatismo en cada PCI que gestiona en el sistema. Ya que en el proceso se definió en forma manual para cada una de las subcuentas por cada auxiliar.
2	Técnicas: Para el cierre vigencia 2018, después de la segunda semana de diciembre, el sistema SIIF Nación tuvo bloqueo permanente de la transacción para autorizar órdenes de pago (un proceso que tardaba un poco más de cinco (5) minutos llegó a demorarse más de cinco (5) horas, finalizando las tareas después de la media noche y dejando las OP bloqueadas porque se superaban los dos días de la fecha límite requerida por la DNT), hecho que generó demoras con los pagos relacionados con pagos que contemplaban la causación de intereses como las sentencias. La parametrización del sistema SIIF en algunos aspectos puntuales, presentó novedades que dificultaron la gestión oportuna en el sistema y en algunos casos generaron reprocesos. Se requiere generar reportes o consultas de operaciones recíprocas a nivel de PCI, de tal forma que permita a entidades como el Ministerio de Defensa, identificar las novedades oportunamente durante el proceso de conciliación.
3	Administrativas: Los plazos de transmisión de la información contable por el aplicativo SCHIP de acuerdo con la Resolución CGN No. 706 del 16 de diciembre de 2016, frente a los cierres definitivos del sistema SIIF Nación, limitan al Ministerio de Defensa que está compuesta por 119 subunidades ejecutoras, las actividades consistentes en analizar, ajustar, consolidar y enviar la información dentro de los plazos establecidos en forma general por la CGN, lo cual origina requerimientos contantes de prórroga para entregar en fechas posteriores la información.

ARMADA NACIONAL

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Así mismo la contabilidad registrada en el sistema SIIF II, está elaborada mediante los registros automáticos que realiza el sistema, de los cuales algunos debido a que en la actualidad no cuenta con el módulo de inventarios y almacenes se hace necesario realizar cargas manuales de estas transacciones; así mismo el registro del ajuste a la tasa representativa del mercado de los anticipos y pagos anticipados realizados con proveedores del exterior.
2	Técnicas: El Sistema SIIF en algunas Unidades como: Puerto Leguizamo, San Andrés, Puerto Carreño y Leticia, presentan dificultades por su ubicación geográfica, generando que el funcionamiento sea intermitente y se tengan inconvenientes en la conectividad, creando lentitud en los tiempos de respuesta; lo que conlleva a limitaciones en la entrega de información financiera de manera oportuna. El Sistema de Información Presupuestal, contable SIIF no se encontraba preparado para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad Pública, por cuanto los terceros fueron cargados manualmente uno a uno, cambios de catálogo, parametrizaciones, cambios sustanciales a nivel normativo, etc. Estos cambios han generado que se realicen reclasificaciones manuales de cuentas.
3	Administrativas: La metodología establecida para el procedimiento de cargue de los saldos iniciales en SIIF generó traumatismo en cada PCI que gestiona en el sistema, ya que el proceso se definió en forma manual cada una de las subunidades por cada auxiliar.

FUERZA AÉREA COLOMBIANA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	ADMINISTRATIVAS: El formato para el cargue de información a través de archivos planos, contiene tres archivos que hace dispendioso el trabajo, sin que contenga la información suficiente que dé claridad a los registros realizados, es el caso de los conceptos. Los archivos planos no permiten el registro detallado de las operaciones, teniendo en cuenta que debe efectuarse registros globales porque al relacionar las operaciones en forma individual ejemplo: Salidas de bienes y/o traspasos, son muchos movimientos que no aportan información que den claridad al registro, dificultando el análisis de las cuentas.
2	Otras: No existe integración de flujos de información, en algunas ocasiones los registros automáticos por concepto de adquisición de Bienes y Servicios afecta cuentas contables que no corresponden. Los reportes que genera cuando se consultan los auxiliares no son prácticos, lo que dificulta su análisis y control. El sistema SIIF II Nación no permite conceptos claros que den claridad al registro efectuado. Reclasificaciones de obligaciones por concepto de adquisición de bienes cuando estos son recibidos por otra Unidad (Utilización de la cuenta 54 – Transferencias).

DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MARÍTIMA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Técnicas: Reportes. Se informa que el horario de los reportes no permite obtener la información en forma oportuna, lo que obstaculiza el proceso de conciliación. Cuentas Bancarias. Una vez cancelada una cuenta bancaria en la entidad financiera por el tercero, el sistema no las invalida o cancela en el tiempo establecido.	Una limitación que se sigue presentando, el horario de restricción para la impresión de algunos reportes no se ha modificado. Esta situación genera pagos no exitosos.

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
2	Administrativas: Soporte SIIF. Las solicitudes de soporte SIIF fueron atendidas y subsanadas, pero para algunas se toman más de tres días. Estado de las Órdenes de Pago. En el mes de diciembre de 2018, el cambio de estado de las órdenes de pago de generada a autorizada fue un proceso retrasado que no permitió culminar exitosamente algunas transacciones.	

166. FONDO DE PASIVO SOCIAL FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: El cambio de catálogo presupuestal ocasiono traumatismos en el transcurso de la vigencia de 2018 y la constitución de las cuentas por pagar y las reservas, el FPS presento varios incidentes en la mesa de ayuda del SIIF teniendo que esperar que escalaran los diferentes niveles, así mismo para el cierre definitivo de las cajas menores se reportaron varios incidentes, por mostrar, una vez cerrado las cajas menores, permanecían saldos.
2	Técnicas: El tiempo estimado por el SIIF para elaborar un comprobante es demasiado corto, en muchas ocasiones se cierra el sistema y duplica el registro. Consideramos que el aprobador debe estar en el mismo módulo el acceso de la elaboración del comprobante.
3	Administrativas: Demoras en la solución de los incidentes, y cierres por mantenimiento en épocas de reporte de información. Así mismo las capacitaciones las programan en la fecha de los cierres de la Contaduría General de la Nación.

167. SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: El sistema se tornó lento para el cargue de información, la convergencia se hizo tedioso, por el cargue de manera unitaria, el SIIF generaba errores en el cargue cuando el documento tenía más de 500 movimientos.

179. UAE JUNTA CENTRAL DE CONTADORES

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
SERV-707058	Se solicita amablemente la activación del proceso de modificación de cuentas bancarias para incluir las nuevas cuentas de tesorería para la entrada en convergencia año 2018. Aplica para la unidad ejecutora 35-04-00.
SERV-711398	El día 9 y 10 de enero se generan las órdenes de pago N° 2195218-2195618 y 2252318, con pago a beneficiario final por concepto de pago de vacaciones de 3 funcionarios. El día viernes aparecieron pagadas, pero al consultar el día de hoy, aparecieron bloqueadas. Se procedió a anularlas. Se solicita el procedimiento y/o plantillas para parametrizaciones necesarias para realizar las órdenes de pago, las cuales son de carácter urgente, ya que los funcionarios ya están disfrutando de sus vacaciones. Muchas gracias.
SERV-711319	Se generan el día 9 de enero, 3 órdenes de pago con traslado a pagaduría (cuenta pagadora parametrizada con convergencia el día 05 de enero) las cuales fueron constituidas como cuentas por pagar, para cubrir las obligaciones de comisiones y GMF del mes de diciembre de 2017. De las 3 ordenes generadas, 1 sola quedó pagada (N° 1983018), y las otras 2, quedaron bloqueadas: OPP N° 1981218 y 1979418. Lo raro del asunto es que la que sí quedo pagada corresponde a GMF y la otra de GMF quedó bloqueada, la otra bloqueada corresponde a comisiones bancarias. Se solicita el favor de orientar el proceso para solucionar el pago de las 2 órdenes de pago bloqueadas. Muchas gracias.
SERV-712810	Se registran el día lunes 15 de enero, 3 obligaciones para pagar vacaciones a las funcionarias con números 818, 918 y 1018. (Éstas últimas fueron repetición de las obligaciones 218, 318 y 518 las cuales con sus órdenes de pago realizadas la semana pasada, fueron bloqueadas). Por tanto, se repitieron las obligaciones de acuerdo con parametrización de tablas T-CON 9 y T-CON 12 y se generan órdenes de pago número 3832718, 3835018 y 3836918 con fecha de pago el día 17 de enero; al verificar su estado en la mañana de hoy, las órdenes de pago se encuentran bloqueadas. Al llamar a la línea SIIF, me informan que las obligaciones están correctamente generadas de acuerdo a las tablas de parametrización mencionadas y no que habría lugar a la que las órdenes de pago se encuentren bloqueadas. Por tanto, se solicita el favor respetuosamente revisar por qué se está presentando este inconveniente, ya que es de carácter urgente este pago, pues las funcionarias ya se encuentran disfrutando las vacaciones. Adjunto envío las obligaciones y órdenes de pago de esta semana con lo cual aparecen en estado bloqueado. Muchas gracias.
SERV-719907	Según las tablas paramétricas TCON12- TCON07 donde se evidencia el tipo de operación 21 y atributo contable NINGUNO respectivamente para realizar las obligaciones del rubro C-3503-0200, las cuales se generaron satisfactoriamente; pero al observar la parametrización de la tabla TCON09 la cual corresponde a los pagos, se evidencia que para este tipo de operación (21) no tiene parametrizado el atributo contable NINGUNO. Por tal motivo, se puede deducir que, al momento de realizar el pago, cada orden de pago quede en estado bloqueado y no sea exitoso el pago. Anexo archivo con tablas paramétricas donde se evidencia lo mencionado.
SERV-729119	A network-related or instance-specific error occurred while establishing a connection to SQL Server. The server was not found or was not accessible. Verify that the instance name is correct and that SQL Server is configured to allow remote connections. (provider: TCP Provider, error: 0 - The wait operation timed out.)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
SERV-754280	Error en la autorización de órdenes de pago generadas el día de ayer con fecha de pago 09 de mayo de 2018, al día de hoy aun aparecen en estado Bajo procesamiento
INC-132430	Respetuosamente me permito solicitar de su colaboración para verificar el error que arroja el traslado de deducciones de la posición de pago no presupuestal 1 2-01-04-01-01 RETEFUENTE - INGRESOS LABORALES, ya que se encuentra inactiva y no permite traslado a una posición activa, con el fin de depurar la bolsa de deducciones de años pasados de acuerdo con recomendaciones hechas en las últimas capacitaciones. Anexo envío error arrojado desde dos equipos diferentes. Muchas gracias.
SERV-791237	Las órdenes de pago correspondiente a parafiscales de nómina anteriormente descritas se encuentran aún en estado autorizadas y fueron lanzadas con fecha de pago el día 31 de agosto.
INC-136265	Se realiza la elaboración del pago por compensación para el pago de las retenciones en la fuente del mes de agosto de 2018, bajo documento 331 y se verifica el documento con el número 118, donde se exporta en la web de reportes y se verifica, dándonos cuenta que la Unidad Ejecutora Beneficiaria sale 8999999466-MUNICIPIO DE COGUA, el cual no tiene ninguna relación con nuestra entidad, y no continuaremos con las transacciones hasta que se corrija o se nos informe que el pago por compensación si queda a nombre de nuestra entidad o dicho reporte no tendrá incidencia para continuar con el proceso dado que el vencimiento es el día 12 de septiembre. Muchas gracias.

184. RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: El sistema SIIF Nación, no permite la elaboración de las obligaciones presupuestales cuando no existe disponibilidad de PAC – Plan Anualizado de Caja. Esta situación limita el oportuno registro de las obligaciones de la entidad originadas en la recepción a satisfacción de los bienes y servicios por parte de los supervisores o interventores del contrato, genera reservas presupuestales y obliga a la elaboración de ajustes contables manuales, para dar cumplimiento al principio de causación contable.

185. UAE AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA (AUNAP)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Limitaciones del sistema de los negocios de nómina y activos fijos.

186. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Ingreso de información al aplicativo SIIF a través de documentos manuales y en forma agregada, como es el caso del movimiento de los bienes, cartera por multas, transferencias bancarias e información de nómina entre otros. Así mismo, al cierre de la vigencia 2018, se presentaron intermitencias en la disponibilidad del aplicativo por largos periodos de tiempo que afectaron considerablemente los procesos operativos de cierre.
2	Técnicas: Dados los cambios estructurales que debieron realizarse en el SIIF, durante la vigencia, con ocasión del proceso de convergencia a normas internacionales (Res. 533 de 2015), se presentaron insuficiencias para el procesamiento y reporte de Estados Financieros de Apertura (ESFA) debiendo ingresar la información de convergencia en forma manual. En la Resolución 159 de 2018, la CGN, motivó la prórroga para la presentación del ASFA entre otras razones por los inconvenientes presentados para la puesta en marcha de los comprobantes manuales a utilizarse en el proceso de convergencia. Finalmente, los reportes de los comprobantes contables tanto de convergencia como de notas contables en el periodo marzo de 2018, presentaron descuadres que generaron incertidumbre en el proceso de aprobación. Así mismo, al cierre de la vigencia 2018 se presentaron intermitencias en la disponibilidad del aplicativo. Estos cambios también impactaron el cargue masivo de la nómina de la entidad, retardando en algunos casos los pagos programados por este concepto.

188. INSTITUTO DE CASAS FISCALES DEL EJÉRCITO

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Congestión en la línea de atención al usuario por diversos casos de lentitud en aprobación de órdenes de pago que requieren segunda autorización (algunas las aprobaba otras no y en tiempos superiores a 4 horas). El Sistema SIIF Nación, no cuenta con los módulos de inventarios, nómina y activos fijos.
2	Técnicas: Las órdenes de pago a finales de diciembre quedaban en estado generadas, SIIF solicitó cambio de fecha en dos o más ocasiones.
3	Administrativas: Lo anterior causa traumatismos en la entrega oportuna de la información.

194. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)

- De Orden Operativo – Integralidad del Sistema a Nivel Contable: El Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II, brinda a la CRC seguridad y transparencia en la gestión y ejecución del Presupuesto General de la Nación; sin embargo, el sistema no cuenta con los

módulos de inventarios, activos fijos y nómina, por lo que se hace necesario acceder a aplicativos complementarios de apoyo para el control de cada uno de ellos. Adicional a esto, se realizan registros manuales de litigios y demandas, provisiones de nómina, amortizaciones, entre otros.

Por otra parte, se mantiene la anotación relativa a la redundancia operativa que se genera en el proceso

de reconocimiento de obligaciones presupuestales en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II; ya que en esencia se diligencia la misma información, situación que incrementa los tiempos de trámite de las obligaciones a cargo de la entidad. Dichas actividades son:

Registro de documentos soportes o cuenta por pagar y

Registro de obligaciones presupuestales.

Otra deficiencia que consideramos es la imposibilidad de anular comprobantes contables dentro de un periodo determinado. Además, se requieren desarrollos en la generación de reportes, tanto nuevos como en los ya existentes, que permitan realizar otro tipo de análisis y así poder dar mayor consistencia a las cifras de los estados financieros.

196. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: Demora en los procesos y falta de reportes.</p> <p>Deficiencias de Tipo Operativo y de software.</p>	<p>En lo transcurrido de la vigencia 2018, el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación II, presentó congestión y tiempos demasiado lentos de respuesta. Así como reportes con restricción de horario. Congestión y tiempos lentos de respuesta en el sistema.</p>
2	<p>Técnicas: Incidente SIIF Nación 838574</p> <p>Incidente SIIF Nación 759684</p> <p>Incidente SIIF Nación 819109</p>	<p>En el reporte de consulta Saldos y Movimiento Auxiliar Código Contable ECP, se evidencia registro en la cuenta contable 190801001 del tercero Ministerio de Hacienda y Crédito Público NIT 899999090 por valor de \$23.712.436 en el mes de abril de 2018, el cual no se refleja en el reporte Consulta de Saldos Contables y Auxiliar ECP, ni en el reporte Auxiliar Contable por Tercero. Motivo por el cual, no se ha reclasificado esta transacción puesto que el tercero no reporta saldo en la cuenta 190801001 como se observa en el Reporte Auxiliar Contable por Tercero, valor que está inmerso en el saldo de la cuenta 190801 como se muestra en el reporte Consulta de Saldos Contables y Auxiliar ECP sin mostrar el tercero y si se hace dicha corrección se voltearía el saldo por tercero.</p> <p>Se genera incidente debido a error en parametrización de la cuenta 572201 asignada para cargue de compensación por deducción de la Estampilla Pro – Universidades tomando NIT Único 899999001 y no el de la entidad obligada, generando inconsistencias para el reporte de las operaciones recíprocas con las demás entidades.</p> <p>Al revisar la contabilización de la carga masiva que se realiza en el módulo de Gestión Presupuesto Ingresos, en la PCI 22-01-01-00Q ruta: ING/recaudo de ingresos/Rec y Caus. Simultánea; se evidencia una contabilización diferente en los comprobantes generados por la carga masiva, en la que afecta 2 cuentas del gasto distintas (570508 y 572201) y que una vez revisada la parametrización en las Tablas Contables la cuenta correcta es la 572201. Por lo anterior es indispensable revisar porque se afecta la cuenta 570508, como se evidencia en el comprobante 194249 adjunto y porque en el comprobante 194250 si contabiliza bien (572201), siendo ambos subidos en la misma carga, con los mismos rubros.</p>

- **SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO AL MACROPROCESO CONTABLE DEL SIIF – NACIÓN.** El Sistema No cuenta con el módulo de inventarios, activos fijos y nómina. Adicional

a esto se realizan registros manuales de sentencias, provisiones y reclasificaciones en el registro de la nómina de los descuentos de seguridad a cargo del funcionario, entre otros.

197. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (COLCIENCIAS).

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: Inactivación Transacción Registro de créditos y contra créditos entre posiciones de gasto desagregada al interior de una unidad ejecutora.</p>	<p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Circular Externa 28, informó la Inactivación Transacción Registro de Créditos y Contra Créditos entre posiciones de gasto desagregadas al interior de una unidad ejecutora, por un hallazgo en el módulo de administración de apropiaciones, Nota: No presentó impacto para el registro de la información presupuestal.</p>

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
	Limitaciones por pruebas de contingencia. Se inhabilitó las cargas masivas para el registro de obligaciones presupuestales.	El Ministro de Hacienda y Crédito Público mediante Circular Externa 28, informó prueba de contingencia, en donde se presentaron restricciones de acceso al sistema SIIF Nación para el período comprendido entre el 21 al 24 de junio de 2018, fijando turnos por horas para la utilización del sistema. De igual manera mediante Circular Externa 042, informó prueba de contingencia, en donde se presentaron restricciones de acceso al Sistema SIIF Nación para el período comprendido entre el 13 al 16 de septiembre de 2018, fijando turnos por horas para la utilización del sistema. NOTA: Pese a que la Administración SIIF Nación comunicó con antelación las pruebas de contingencia, en dicho período no se tuvo acceso al sistema.
2	Otras: Lentitud en el aplicativo SIIF-	Durante la vigencia fiscal se presentó lentitud en el ingreso al sistema SIIF Nación

DE ORDEN OPERATIVO – Integridad del Sistema a Nivel Contable: El Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II, brinda a Colciencias seguridad y transparencia en la gestión y ejecución del Presupuesto General de la Nación; sin embargo, el sistema no cuenta con los módulos de inventarios, activos fijos y nómina, por lo que se hace necesario acceder a aplicativos complementarios de apoyo para el control de cada uno de ellos. Adicional a esto, se realizan registros manuales de litigios y demandas, provisiones de nómina, amortizaciones, entre otros.

Por otra parte, se mantiene la anotación relativa a la redundancia operativa que se genera en el proceso de reconocimiento de obligaciones presupuestales

en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II, ya que en esencia se diligencia la misma información, situación que incrementa los tiempos de trámite de las obligaciones a cargo de la entidad. Dichas actividades son:

Registro de documentos soportes o cuentas por pagar y

Registro de obligaciones presupuestales.

Otra deficiencia que consideramos, es la imposibilidad de anular comprobantes contables dentro de un periodo determinado. Además, se requieren desarrollo en la generación de reportes, tanto nuevos como en los ya existentes, que permitan realzar otro tipo de análisis y así poder dar mayor consistencia a las cifras de los estados financieros.

241. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Se requiere de la elaboración de comprobantes manuales en SIIF II Nación para registrar el movimiento de las cuentas de orden, movimiento de los patrimonios autónomos, macro proyectos, reclasificación de ingresos y los ajustes que se generan por efecto de la parametrización contable.
2	Técnicas: Lentitud del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación II al momento de ingresar o gravar operaciones. -En el proceso de elaboración de obligaciones en el SIIF Nación II, el parámetro de validación de Cupo PAC, lo realiza al final del proceso y no en la línea de pago de la obligación, incrementando notablemente los tiempos para el desarrollo de la labor, ya que el proceso se debe realizar nuevamente desde el inicio.

243. UAE AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: La implementación del nuevo catálogo presupuestal generó dificultades en el proceso de... (texto incompleto).	El proceso de homologación de los rubros presupuestales anteriores al nuevo catálogo, se efectuó de forma manual dificultando el proceso; sin embargo se cumplieron con los plazos y formalidades exigidas.

254 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR (CORPOCESAR)

N	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Otras: Equipos sistemas para el buen funcionamiento.

265. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER (CAS)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: Con el nuevo Catálogo Presupuestal del rubro que teníamos para un proyecto de inversión no se encontraba creado, por lo que tardamos mucho tiempo en montar la reserva presupuestal. La entidad tuvo que reportar el incidente y averiguar con la persona encargada del Ministerio de Hacienda, cuál era el proceder, al final la información que obtuvimos era la utilización del mismo rubro para los archivos de origen y destino.

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
2	Administrativas: Los recursos que solicitamos para el pago de servicios públicos (energía) no fueron aprobados por el Tesoro mediante anticipos en su totalidad, motivo por el cual se tuvo que dejar como reserva presupuestal.

268. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: El sistema SIIF II Nación, no cuenta con el módulo de activos fijos que permita llevar el control contable por cada uno de los bienes, por lo cual, la entidad cuenta con un sistema para la administración de los bienes denominado SEVEN. El sistema SIIF II Nación, no permite generar reportes auxiliares detallados con ejecución mayor a un mes. La parametrización de SIIF para contabilizaciones de Nómina en cuanto a Tipos de Gasto y Atributos contables, hizo que el proceso de causación contable genere más etapas y clasificaciones, repercutiendo en mayor demanda de tiempo para el registro presupuestal de las obligaciones.	Los registros contables relacionados con los movimientos de propiedad, planta y equipo, Inventarios, Intangibles, así como las depreciaciones y amortizaciones de los mismos, se realizan mediante registro de comprobantes manuales. Esta limitación hace que el análisis de reportes requiera más tiempo de lo normal para efectuar revisiones y validaciones de movimientos contables, ya que se debe generar mes por mes. La limitación enunciada generó un cambio significativo en el número de obligaciones causadas e inversión de mayor tiempo para la causación contable de las nóminas. No obstante, la entidad cumplió con los requerimientos y ejecutó los recursos por dicho rubro.
2	Técnicas: La Parametrización del reporte correspondiente al formato CGN 2005_2 Operaciones recíprocas, no tiene las variables como las reclasificaciones manuales que se requieren hacer posterior al registro automático, así como la normatividad establecida para ciertas entidades las cuales no se deben reportar.	La situación genera diferencias entre lo reportado a la Contaduría General y el generado en el SIIF II Nación.

273. INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (INVIMA)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: En la gestión de las Órdenes de Pago presento rechazos a órdenes de pago de cargas masivas. Los últimos 15 días de la vigencia 2018 el SIIF presento intermitencia en la gestión, obligaciones y órdenes de pago.	Afecto pagos relacionados con los gastos de personal (Nómina) No permitió realizar todas las obligaciones en el sistema lo que obligo a la entidad a constituir reserva presupuestal
2	Técnicas: En la gestión de las Órdenes de Pago presento rechazos a órdenes de pago de cargas masivas. Los últimos 15 días de la vigencia 2018 el SIIF presento intermitencia, no permitía el ingreso al sistema con restricción de horario.	Afecto pagos relacionados con los gastos de personal (Nómina). No permitió realizar todas las obligaciones en el sistema lo que obligo a la entidad a constituir reserva presupuestal

275. UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO (UBPD)

El aplicativo presenta las siguientes insuficiencias en el campo contable:

No está desarrollado el módulo de almacén por lo cual, todos los registros efectuados en esta dependencia se elaboran en forma manual. Igualmente sucede con las depreciaciones y las amortizaciones.

En cuanto a la nómina, aun no se ha desarrollado el módulo.

282. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	El SIIF en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley 1840 Ley de Presupuesto General de la Nación no permite causar obligaciones que no tengan PAC, situación que va en abierta contravía del nuevo marco normativo contable Resolución 533/15 en cuanto a los principios de esencia sobre forma y devengo, ya que existen numerosas obligaciones respaldadas en facturas, entradas de almacén y certificaciones de recibido a satisfacción que no pueden ser desconocidas y que por lo tanto deben ser registradas manualmente al cierre del período para mostrar la realidad económica de la entidad y no subestimar pasivos y activos o gastos. En este sentido el SIIF debería permitir el registro de obligaciones sin PAC, para evitar registros manuales que deben ser reversados al inicio de la vigencia, usando las mencionadas obligaciones se tramiten para pago en el sistema.
2	Técnicas: Se tenía previsto por parte del SIIF el proyecto de interoperabilidad que consistía en concretar a los aplicativos locales de nómina, inventarios y otros de las entidades con el SIIF, de este proyecto que se considera de importancia no se volvió a tener noticia alguna desconociendo su grado de avance a la fecha de este informe.

283. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	<p>Operativas: No está desarrollado el módulo de almacén e inventarios y nómina por lo cual todos los registros efectuados en estas dependencias deben elaborarse en forma manual en el proceso contable en el SIIF – Nación.</p> <p>Se debe reconocer el pasivo de forma manual de las cuentas de nómina las cuales presentan atributo contable diferente a NINGUNO, toda vez, que solo contabiliza en el momento del pago</p>	<p>Con el fin de suplir estas carencias de módulos en el SIIF-Nación la Entidad cuenta con los siguientes sistemas complementarios:</p> <p>Know it: en el cual se registra el movimiento de almacén e inventarios y se efectúan las depreciaciones y provisiones correspondientes a los bienes muebles e inmuebles de todas las cuantías, que estén al servicio de la Entidad y los recibidos en comodato.</p> <p>Basewarnet: en éste aplicativo se liquida la nómina y los beneficios a los empleados por prestaciones sociales.</p> <p>Al cierre mensual el proceso contable reconoce el pasivo mediante registros manuales en el SIIF- Nación.</p>

285. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (SUPERSERVICIOS)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: No cuenta con algunos módulos necesarios para cada área de la entidad.	No cuenta con algunos módulos como: a) Recursos físicos o Inventarios, b) Recursos Humanos d) Sancionados, e) Cuentas por Cobrar y Contribuciones.
	No permite la carga masiva de obligaciones.	Se realizó la solicitud para la carga masiva de obligaciones, pero no ha sido aceptada.
	Su estandarización y modo de aplicación general, no es específico para cada entidad pública.	Su estandarización para todas las entidades públicas, sin tener en cuenta sus funciones o el objeto para el cual fue creada cada entidad del Estado.
	No genera reportes por vigencias	Los reportes detallados deben ser generados por meses para consolidar un año, por tanto, no es eficiente.
2	Técnicas: Presenta intermitencia en el servicio.	Durante el mes se presentan varios momentos de fallas del aplicativo.

288. UAE DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Bancos. Libro Bancos	No existe a la fecha un reporte de libro bancos desde el módulo de pagador, que permita soportar las conciliaciones bancarias.
2	Deudores: Registro de reintegros por incapacidades antes del pago de nómina. Definir más de un tipo de gasto para un rubro presupuestal en carga masiva de nómina	<p>No es posible realizar el registro del reintegro presupuestal en el Sistema, cuando las EPS o ARL consignan la liquidación de incapacidad antes que la Unidad realice el correspondiente pago mensual de nómina.</p> <p>De igual forma, en el caso del registro de incapacidades en la nómina a través de carga masiva, es imposible definir más de un tipo de gasto para un rubro presupuestal, lo cual imposibilita el registro contable automático por separado de las incapacidades asumidas y de las incapacidades por cobrar, conforme a lo establecido en la norma (2 primeros días asumidos por el empleador y desde el 3^{er} día asumido por la EPS).</p> <p>No se encuentra disponible un auxiliar en el SIIF Nación, deudor que permita controlar desde el registro de la carga masiva el tercero EPS o ARL, que debe reintegrar el valor reconocido en nómina al funcionario, para el caso de incapacidades por cobrar.</p>
3	Propiedad, Planta y Equipo: 1685 Depreciaciones	No existe la forma de calcular las correspondientes depreciaciones, teniendo la necesidad de llevar hojas de cálculo en Excel manuales.
4	Cuentas por Pagar: Auxiliar Tercero deducciones nómina queda con saldos negativos en carga masiva de nómina	Teniendo en cuenta que el registro de nómina por carga masiva y el pago de deducciones es un proceso que deja traza contable automática, el auxiliar tercero de las deducciones debería cancelarse de igual forma automáticamente, para evitar saldos negativos y por ende asientos contables manuales.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
5	Contabilización de obligaciones manuales, constituidas como reservas presupuestales.	Se presentaron limitaciones en lo correspondiente a la generación de obligaciones presupuestales, debido a que se tuvo que hacer registros manuales, puesto que SIIF Nación se encontraba parametrizado para elegir el atributo contable “40-Bienes, Servicios, Impuestos y Transferencias Causados”, que le permite cancelar el pasivo constituido, lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en el instructivo No. 001 de 2018.
6	Personal del área	El grupo de Gestión Financiera, no cuenta con el personal de planta suficiente para el registro, análisis y control de la información contable, lo cual puede generar retrasos en la entrega de los informes correspondientes.

291. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Nº	Observaciones
1	<p>Técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Las Cuentas bancarias de los terceros en especial las que se requieren para el pago de servicios públicos se encuentran en proceso de validación. Esta situación afecta para la ejecución del PAC, toda vez que al momento del pago la cuenta bancaria debe estar en estado ACTIVA. <p>No está desarrollado el módulo de almacén e inventarios por lo cual todos los registros efectuados en estas dependencias deben elaborarse en forma manual. Igualmente sucede con las depreciaciones, provisiones, amortizaciones y nómina, para suplir estas carencias la Entidad cuenta con los siguientes sistemas complementarios, los cuales son auxiliares del macroproceso contable del SIIF Nación:</p> <p>Aladino: En el cual se registra el movimiento de almacén e inventarios y se efectúan las depreciaciones y provisiones correspondientes a los bienes muebles e inmuebles de todas las cuantías, que estén al servicio de la Entidad y los recibidos en comodato</p> <p>Kactus: Para la Administración y Gestión Integral del Talento Humano, a través de este se liquida la nómina y los beneficios a los empleados por prestaciones sociales.</p> <p>Sistema de Gestión Financiera: Este aplicativo fue desarrollado por la Entidad para la elaboración de las cuentas de pago.</p> <p>En el momento de generar la orden bancaria para contabilizar los recursos situados a las cuentas bancarias de la Entidad el sistema no permite digitar el valor real a girar, lo cual genera ajustes manuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Una vez aprobados los comprobantes de diario, el sistema no permite anularlos. – No genera el informe CGN2016-01- VARIACIONES-TRIMESTRALES SIGNIFICATIVAS. – El reporte definitivo de Operaciones Recíprocas, generado por el aplicativo no contiene algunas entidades públicas, por tanto, deben incluirse en forma manual, para su transmisión en el aplicativo CHIP. – En el momento de guardar una obligación, si no se selecciona la pestaña de “Datos Contables”, el sistema NO la guarda y tampoco permite realizar la modificación para agregar los datos contables, por tanto, se debe iniciar nuevamente todo el proceso. – El campo de “líneas de pago de la obligación” no permite realizar la consulta del cupo PAC, lo que genera que no se pueda verificar si existe disponibilidad de PAC en el periodo en el momento de realizar la obligación, en consecuencia, se debe hacer nuevamente la obligación.

296. FONDO ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (FEAB)

– El Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación, no cuenta con un módulo de Inventarios – Propiedad, Planta y Equipo e Intangibles, razón por la cual el área de Contabilidad, debe realizar de forma manual los registros de los movimientos entradas y salidas de bienes.

306. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II NACIÓN A 31-12-18	Observaciones
1	Operativas:	Módulos que todavía no están integrados al proceso contable como son: Activos fijos e Inventarios, Nómina, Conciliaciones Bancarias, Libro de Bancos.
2	Técnicas:	No hay interoperabilidad con los sistemas de información locales que tenemos en la entidad, esto genera manualidad al migrar la información que se genera en los diferentes módulos del sistema.
3	Administrativas:	El tiempo de respuesta a los incidentes que la entidad envía, cuando pasan a nivel 2 o 3 y trasladan a la Contaduría son muy demorados, retrasando la operatividad en el proceso automático y a veces se presenta que la respuesta no es consecuente con la pregunta.

307. FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (FONTIC)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II NACIÓN A 31-12-18
1	Operativas: Módulos que todavía no están integrados al proceso contable como son: Activos fijos e Inventarios, Cartera e Ingresos, Conciliaciones Bancarias, Libro de Bancos.
2	Técnicas: No hay interoperabilidad con los sistemas de información locales que tenemos en la entidad, esto genera manualidad al migrar la información que se genera en los diferentes módulos del sistema.
3	Administrativas: El tiempo de respuesta a los incidentes que la entidad envía, cuando pasan a nivel 2 o 3 y trasladan a la Contaduría son muy demorados, retrasando la operatividad en el proceso automático y a veces se presenta que la respuesta no es consecuente con la pregunta.

314. FONDO NACIONAL AMBIENTAL (FONAM)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	

316. INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL (INFOTEP)

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-201
1	Operativas: Los saldos reales, no concuerdan con los datos que arroja el SIF.
2	Técnicas: El conocimiento uso del aplicativo SIIF es limitado. Se depende mucho del Call Center y los acompañamientos que hace la administración del SIIF en Bogotá; a la Institución le sale muy costoso; por el desplazamiento de los funcionarios, dependiendo del perfil que tengan, sobre modulo contable.

325. CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES (CREMIL)

N°	Descripción de la Limitación del Aplicativo SIIF II NACIÓN A 31-12-18	Observaciones
1	Técnicas: Consulta del Tipo de documento de terceros - Gestión contable. Cargue masivo de información contable tercerizada – Gestión contable.	No existe un reporte que permita consultar cual es el tipo de documento del tercero que aparece en los registros contables. Esto dificulta la depuración de la información contable tercerizada. La entidad maneja una cantidad considerable de terceros y el aplicativo no permite el cargue masivo satisfactorio debido a que no se encuentran creados o están creados con un tipo de documento diferente, el cual no podemos validar.

340. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Técnicas: Se presentaron interrupciones del servicio por situaciones previamente informadas por el área de soporte SIIF Nación.

341. UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

N°	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
1	Operativas: No funcionamiento del sistema SIIF Nación II.	<ul style="list-style-type: none"> – Entre el 17 y el 28 de diciembre de 2018, el sistema presentó intermitencias para el acceso durante todo el día, adicional la generación de reportes y ejecución desagregada presentó información con cifras erróneas y duplicadas, en la Unidad y subunidades ejecutoras. – Se presentó la inactivación de las transacciones de registro de créditos y contra créditos entre posiciones de gasto desagregadas al interior de la unidad ejecutora. – Restricciones de PAC, debido a los recursos asignados a la unidad, lo cual no permitió registrar la totalidad de las obligaciones de cuentas que fueron recibidas a satisfacción a corte de diciembre 31 de 2018. – En el caso de los servicios públicos con endoso se presentó el caso que en la primera autorización no culminaba el proceso ese mismo día para autorizar el endoso, por consiguiente, se tenía que realizar de nuevo todo el procedimiento de pago al día siguiente. – Se presentó el caso de un pago no exitoso por cuenta inactiva el 28 de diciembre de 2018, el cual fue aplicado en el Sistema SIIF hasta el 25 de enero de 2019, por lo que al cierre el periodo de transición dicha obligación no quedó como cuenta por pagar.

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018	Observaciones
2	Técnicas: Inconveniente de parametrización.	– Errores de parametrización contable por conflictos internos en la definición del catálogo de clasificación presupuestal, el cual no debía interferir en la operatividad de la vigencia 2018, puesto que su aplicación comenzaba a regir a partir del año 2019. – El SIIF nación presentó fallas técnicas, debido a interrupciones en el servicio por largos períodos en razón al volumen de transacciones de pagos que sobrecargaron el sistema.
3	Administrativas: Restricciones por decisión de la Administración SIIF Nación II.	Los documentos recibidos para trámite de pago que fueron radicados el 31 de diciembre de 2018 en el Grupo de Gestión económica y Financiera, no fue posible darles trámite de registro en el SIIF Nación, dado que el último día de pago era el 28 de diciembre.

354. INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL (ITFIP)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: No cuenta con los módulos de inventarios y nómina; después del cierre las cuentas las presentan en ceros.
2	Técnicas: Horarios restringidos por los cambios al Nuevo Marco Normativo, no nos recuperan los tiempos. Demoran responder los incidentes generados.
3	Administrativas: Programan capacitaciones en fechas de los cierres contables, por lo cual no se puede asistir.
4	Otras: Sistema colapso, restricción carga masiva, restricción para autorizaciones, desactivaron menús del aplicativo, restricción contabilización de extractos. Se realizaron disminuciones de compromisos los cuales fueron guardados correctamente por el SIIF, pero al verificar la información nuevamente en el 2019, se encontraron que el sistema SIIF no lo redujo, como ejemplo se toma el compromiso No. 20318, a nombre de Robinson Jiménez Medina; se realizaba la transacción y el sistema quedaba lanzada la información y no guardada. El día 14 de enero de 2019 se procedió a anular cinco recaudos por clasificar, pero esta opción estaba deshabilitada en el sistema, por tal motivo se llama al Call Center, servicio No. 8461287 y nos informaron que estaba inhabilitada hasta nueva orden.

354. INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL (ITFIP)

Nº	Descripción de la Limitación del SIIF II Nación a 31-12-2018
1	Operativas: No cuenta con los módulos de inventarios y nómina; después del cierre las cuentas las presentan en ceros.
2	Técnicas: Horarios restringidos por los cambios al Nuevo Marco Normativo, no nos recuperan los tiempos. Demoran responder los incidentes generados.
3	Administrativas: Programan capacitaciones en fechas de los cierres contables, por lo cual no se puede asistir.
4	Otras: Sistema colapso, restricción carga masiva, restricción para autorizaciones, desactivaron menús del aplicativo, restricción contabilización de extractos. Se realizaron disminuciones de compromisos los cuales fueron guardados correctamente por el SIIF, pero al verificar la información nuevamente en el 2019, se encontraron que el sistema SIIF no lo redujo, como ejemplo se toma el compromiso No. 20318, a nombre de Robinson Jiménez Medina; se realizaba la transacción y el sistema quedaba lanzada la información y no guardada. El día 14 de enero de 2019 se procedió a anular cinco recaudos por clasificar, pero esta opción estaba deshabilitada en el sistema, por tal motivo se llama al Call Center, servicio No. 8461287 y nos informaron que estaba inhabilitada hasta nueva orden.

CONSTITUCIÓN DE REZAGO PRESUPUESTAL EN CONTRAVÍA DE LO ESTABLECIDO EN EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO (INCISO SEGUNDO ARTÍCULO 31 DE LA LEY 1940 DE 2019 Y LA CIRCULAR EXTERNA 050 DE 2018 DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

Inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018: *“Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018, se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019.*

Por falta de PAC al cierre de la vigencia fiscal 2018, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación se vieron obligadas a constituir RESERVAS PRESUPUESTALES, cuando realmente lo que debieron constituir CUENTAS POR PAGAR, distorsionando la ejecución presupuestal y violando el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, el cual establece lo siguiente:

“d) Del régimen de las apropiaciones y reservas.

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

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

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

El Gobierno nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8°).

ENTIDADES QUE CONSTITUYERON RESERVAS PRESUPUESTALES CUANDO REALMENTE ERAN CUENTAS POR PAGAR A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

N°	EMPRESA, ENTIDAD O FONDO
1	MINISTERIO DEL TRABAJO
10	MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
11	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
14	CÁMARA DE REPRESENTANTES
16	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)
24	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN FUNCIÓN PAGADORA
33	AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - APC COLOMBIA
34	AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
45	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
46	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)
49	CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA
88	DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR
117	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
135	SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO
163	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – CONSOLIDADO JUSTICIA PENAL MILITAR COMISIÓN COLOMBIANA DEL OCÉANO EJÉRCITO NACIONAL ARMADA NACIONAL
189	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
197	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – COLCIENCIAS
273	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (INVIMA)
275	UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO (UBPD)
288	UAE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.

N°	EMPRESA, ENTIDAD O FONDO
291	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
296	FONDO ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (FEAB)
303	UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA)

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN MATERIA PRESUPUESTAL DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LAS ENTIDADES PARA LA VIGENCIA 2018

DE ORDEN PRESUPUESTAL

N°	OBSERVACIONES
1	Las entidades del nivel nacional no ejecutan al 100% el presupuesto asignado para la vigencia fiscal 2018.
2	Las entidades del nivel nacional ejecutoras del presupuesto general de la nación, como consecuencia de una deficiente programación y planificación presupuestal, siguen constituyendo altos volúmenes de reservas presupuestales y presentan pérdidas de apropiación.
3	Se observa entidades en donde la información presupuestal la envían en forma incompleta o con errores matemáticos en los porcentajes de ejecución.
4	Se observa entidades en donde los saldos de la ejecución presupuestal definitivos a 31 de diciembre de 2017, los cambian al momento de hacer los cuadros comparativos de la ejecución presupuestal con la vigencia 2018.
5	La orden de embargo emitida por los diferentes juzgados a nivel nacional sobre las cuentas bancarias del ICBF, procede por Fallos judiciales originados por demandas interpuestas en los juzgados, donde aplican medidas cautelares, omitiendo lo establecido en el artículo 19 del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) que establece: “ <i>INEMBARGABILIDAD. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.</i> ”
6	Se observa entidades que reportan ejecución presupuestal del 100% a 31 de diciembre de 2018, pero esta ejecución no es efectiva ya que los recursos pasan al sistema financieros a través de patrimonios autónomos o fiducias.

El Presidente

Álvaro H. Monedero Rivera.

La Vicepresidenta

Martha P. Villalba Hodwalker.

El Secretario General

Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón.

* * *