



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1224

Bogotá, D. C., viernes, 30 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 40 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

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS

propuesta proyecto de ley para garantizar liquidez e ingresos de las entidades territoriales.

Octubre de 2020
Bogotá D.C.

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario
CAMARA DE REPRESENTANTES
Bogotá D.C.

Referencia. *Propuesta proyecto de ley para garantizar liquidez e ingresos de las entidades territoriales*

Respetado Doctor:

En el marco de la emergencia por la atención del COVID-19, la Federación Colombiana de Municipios ha procurado ser un puente de comunicación entre los gobiernos locales y las diferentes ramas del poder público en el país.

Por ello, y con el ánimo de seguir siendo los interlocutores en dicho proceso, nos permitimos solicitar de manera atenta y respetuosa, que se evalúe la posibilidad de presentar un proyecto de ley, enfocado a mejorar la liquidez e ingreso de recursos a las entidades territoriales, ante la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos del Decreto 678 del 2020 relacionados con la gestión, tributaria, financiera y presupuestal en el marco de la pandemia.

Bajo esa óptica, en pro de los intereses de los municipios del país y de los colombianos, le pedimos su colaboración ante la grave coyuntura que atraviesa el país, que ha generado innumerables perjuicios para las finanzas de las entidades territoriales.

Por lo cual, proponemos el siguiente apartado normativo para el proyecto de ley:

ARTÍCULO NUEVO. Desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET. Las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de las vigencias 2020 y 2021. Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en las vigencias 2020 y 2021 podrán ser utilizados inicialmente por las entidades territoriales para, conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión. Las entidades territoriales deberán retornar estos recursos a sus cuentas del FONPET antes del año 2030 de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 549 de 1999.

Parágrafo 1. El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para

aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

Parágrafo 2. Cuando las Entidades Territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.

Parágrafo 4. Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y con conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

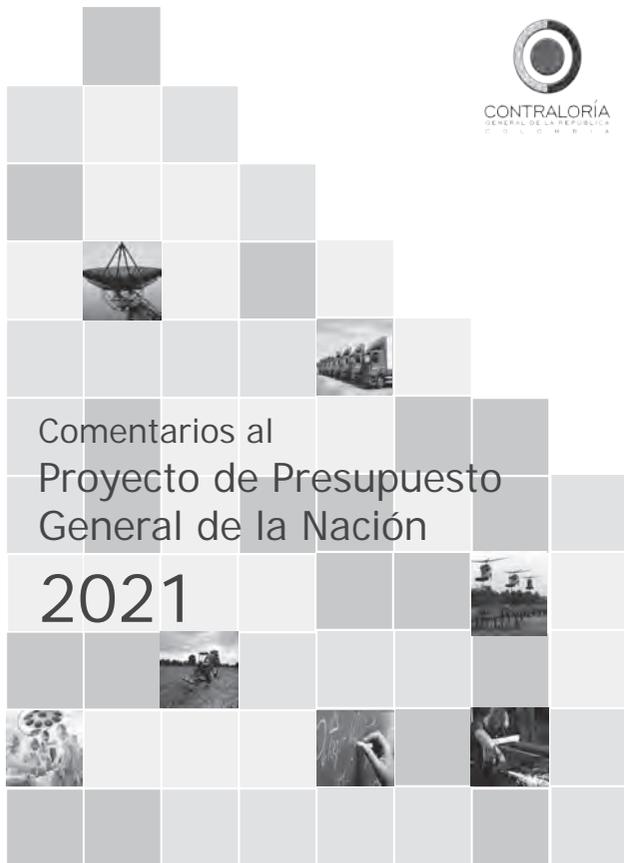
El artículo propuesto tiene como base el artículo 9 del Decreto 678 del 2020 que fue declarado inexecutable por la Corte. Teniendo en cuenta lo dispuesto por el alto tribunal, esta norma no pasó el examen de constitucionalidad principalmente porque no contiene una obligación de reintegrar estos recursos a la cuenta del FONPET de cada municipio. Por lo anterior, planteamos una modificación tendiente a garantizar su legalidad y apego a la Constitución.

Es hora de tomar y llevar al espacio municipal decisiones políticas puntuales, que muchas veces se quedan en mensajes esperanzadores para los mandatarios de todo el país, y entender las realidades a través del razonamiento y clamor territorial.

Sin otro particular,

GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2020 CÁMARA, 185 DE 2020 SENADO



Contenido

Introducción.....5

Primera parte.....7

I. Aspectos generales.....9

II. Comentarios a los supuestos macroeconómicos.....13

III. Comentarios a la proyección de ingresos, gastos y efecto fiscal del PPGN.....19

IV. Algunas conclusiones.....29

Segunda parte.....33

1. Sector Agropecuario.....35

2. Sector Minas y Energía.....39

3. Sector Salud.....55

4. Sector Trabajo.....61

5. Sector Educación, Ciencia y tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.....65

6. Sector Inclusión Social.....73

7. Sector Tecnologías de la Información y Comunicaciones.....81

8. Sector Vivienda y Saneamiento Básico.....85

9. Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras.....89

10. Sector Defensa y Seguridad.....93

11. Sector Justicia.....101

12. Sector Medioambiente.....105

13. Posconflicto.....111

14. Sector Infraestructura.....129

15. Sector Comercio y Desarrollo Regional.....133

Tercera parte.....139

Comentarios generales al articulado del proyecto.....141

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Julian Mauricio Ruiz Rodríguez
Vicecontralor General de la República (E)

Dirección del informe:

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olatte

Equipo de las Direcciones de Estudios Sectoriales:

Contraloría Delegada para el sector Agropecuario
Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía
Contraloría Delegada para el sector Salud
Contraloría Delegada para el sector Trabajo
Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y tecnología, Cultura, Recreación y Deporte
Contraloría Delegada para el sector Inclusión Social
Contraloría Delegada para el sector Tecnologías de la Información y Comunicaciones
Contraloría Delegada para el sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría Delegada para el sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Contraloría Delegada para el sector Defensa y Seguridad
Contraloría Delegada para el sector Justicia
Contraloría Delegada para el sector Medioambiente
Contraloría Delegada para el sector Posconflicto
Contraloría Delegada para el sector Infraestructura
Contraloría Delegada para el sector Comercio y Desarrollo Regional

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Octubre de 2020
www.contraloria.gov.co

Introducción

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) para la vigencia de 2021 por un total de \$313,9 billones. El presupuesto de la Nación fue estimado en \$295,3 billones y el de los Establecimientos Públicos en \$18,7 billones, bajo el supuesto que la economía presente, en términos reales, una caída de 5,5% en 2020 y se recupere con un crecimiento de 6,6% en 2021.

A raíz de la pandemia generada por la COVID-19 desde marzo de 2020, la vida económica y social se desarrolla bajo un estado de emergencia sanitaria y económica, aún sin la certeza de cuándo se retorne a la normalidad. Todo esto ha generado un ambiente de incertidumbre e imprevisibilidad que aumentan la dificultad de hacer pronósticos y proyecciones en todos los ámbitos, en particular de la actividad económica, las finanzas públicas y, por supuesto, en la programación y planeación presupuestal.

El proyecto de presupuesto para el 2021 tiene esa gran dosis de incertidumbre causada por una coyuntura de crisis sin antecedentes, como lo ha señalado el Gobierno en el Mensaje presidencial que lo acompaña.

Bajo este escenario y teniendo de presente esta realidad, la Contraloría General de la República (CGR), en ejercicio del control fiscal macro y con el objetivo de brindar elementos de análisis al Congreso de la República principalmente, presenta este documento unos comentarios al proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021, el cual además de esta nota introductoria cuenta con tres partes: la primera concerniente a los aspectos generales del presupuesto, los principales supuestos macroeconómicos que lo sustentan y los ingresos y gastos y su efecto fiscal, la segunda, en donde se analizan los aspectos sectoriales del presupuesto y, una tercera, en la cual se analiza el articulado propuesto en el proyecto de presupuesto.

Primera parte

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

I. Aspectos generales

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) para la vigencia 2021 por un total de \$313,9 billones y que equivaldría a 27,7 puntos del PIB.

A diferencia de vigencias anteriores, el presupuesto que se pone en consideración para su aprobación se encuentra balanceado en sus fuentes (ingresos) y en sus usos (gastos), con lo cual, en una primera instancia, no se tendría que adelantar una búsqueda de recursos para cubrir su financiamiento durante la vigencia, sino que con las cuentas que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) se dispondría de los ingresos para cubrir totalmente los gastos propuestos (Cuadro 1).

Cuadro 1
Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021
Miles de millones de pesos

Concepto	Valor	% PIB
Fuentes		
Presupuesto Nación	295.277	26,1
Ingresos corrientes	154.246	13,6
Recursos de capital	123.734	10,9
Fondos especiales	14.882	1,3
Rentas parafiscales	2.416	0,2
Establecimientos públicos	18.721	1,7
Total fuentes PGN	313.998	27,7
Usos		
Funcionamiento	185.014	16,3
Deuda	75.898	6,7
Inversión	53.085	4,7
Total usos	313.998	27,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto General de la Nación 2021, "Aspectos complementarios"

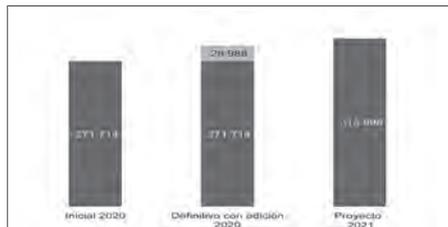
De manera similar a años anteriores, la estructura de las fuentes de recursos se soporta en los ingresos corrientes (recaudo tributario) con el 49%, en recursos de capital (mayoría recursos del crédito) con el 39,3% y en los ingresos de los fondos especiales, rentas parafiscales y los de los establecimientos públicos con el 12%; mientras que, por su parte, el 59% de los gastos se destinará a funcionamiento, el 24% al servicio de la deuda, y el 17% restante para inversión.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

En realidad, el Presupuesto General de la Nación crecería 4,4% anual al 2021

Es importante tener en claro que para el 2020, después de las modificaciones y adiciones presupuestales, se ejecuta un presupuesto por \$300 billones, el cual obedece a un presupuesto aprobado inicialmente por \$271,7 billones y una adición neta por \$28,9 billones (principalmente debido a la COVID-19) (Gráfico 1). Con esta referencia del presupuesto ejecutado, el monto del proyecto de presupuesto para el 2021 por \$313,9 billones significarían un aumento de 4,4% anual. Las demás variaciones que presenta el Ministerio de Hacienda, sin incluir la deuda o las adiciones, son ejercicios de escenarios ilustrativos, mas no la realidad.

Gráfico 1
Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto General de la Nación 2021, "Aspectos complementarios", cálculos CGR.

Las discusiones de aprobación del presupuesto para 2021 deben tener presente cuál es el valor de referencia que se debe tomar en 2020, si es el presupuesto definitivo que a la fecha se ejecuta o, por ejemplo, el presupuesto descontando la adición relacionada con la emergencia de la COVID-19, o realizando otro tipo de ajustes.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

El proyecto de presupuesto refleja un recorte importante en los gastos de funcionamiento para el 2021 y un fuerte aumento en los gastos de deuda

La reducción del 7% en los gastos de funcionamiento propuesto en el proyecto de presupuesto, que significa un desmonte de \$13,9 billones (Cuadro 2), refleja el recorte de la mayoría de los gastos adicionales que se realizan en la ejecución del presupuesto de 2020, principalmente vinculados con la emergencia generada por la pandemia.

Cuadro 2
Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021
Miles de millones de pesos

Concepto	2020*		2021		Variación porcentual (3)/(2)	Diferencia absoluta (3)-(2)	Porcentaje del PIB	
	Esc. MHC	vigente	Proyecto	2020 Vig.			2021	
	(1)	(2)	(3)	(3)/(2)	(3)-(2)	2020 Vig.	2021	
Funcionamiento	166.714	198.998	185.014	-7,0	-13.984	19,6	16,3	
Deuda	53.614	53.614	75.898	41,6	22.284	5,3	6,7	
Inversión	43.132	48.091	53.085	10,4	4.994	4,7	4,7	
Total	263.459	300.702	313.998	4,4	13.296	29,7	27,7	
Total sin deuda	209.845	247.088	238.100	-3,6	-8.988	24,4	21,0	

Nota: 2020* apropiación vigente a 30 de junio menos emergencia COVID-19 y suspensión
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y cálculos CGR.

Los gastos de deuda tendrían una variación del 41,6% anual que, por tratarse de un rubro de gran importancia, requiere de una ampliación de la información sobre estos gastos y la explicación del porqué de este aumento. Es tal la magnitud del gasto en deuda que si se totalizara el presupuesto sin ella implicaría una reducción del 3,6% respecto al de 2020.

Por su parte, aunque los gastos de inversión se mantendrían en un equivalente a 4,7% del PIB, presentarían un crecimiento de 10,4%.

II. Comentarios a los supuestos macroeconómicos

Los efectos de la pandemia están subestimados en los supuestos macroeconómicos del PPGN 2021. La ralentización de la actividad económica y sus efectos son evidencia de que el proceso de recuperación será más complejo y prolongado de lo que se describe por parte del Gobierno.

La estrategia de crecimiento económico para la pospandemia descansa sobre la demanda interna a través de un mayor gasto público.

En el PGN 2021 la principal estrategia macroeconómica del Gobierno para la recuperación hace énfasis en el fortalecimiento de la demanda interna, con especial inclinación hacia el gasto público bajo un principio de austeridad 'en gasto no indispensable'. Al respecto, en el Mensaje Presidencial se afirma que: "la estrategia de repotenciación del aparato productivo contempla un Plan para la Reactivación de la Economía tanto a corto como a mediano plazo, mediante el cual se extienden los apoyos al sector empresarial, a las entidades territoriales y a las familias más vulnerables. Este plan tendrá un gran componente de inversión en infraestructura de transporte, construcción de vivienda, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, entre otros sectores. La generación de empleo será su principal objetivo."

Con los elevados índices de desempleo y la incertidumbre de los hogares, que repercutirá sobre el consumo y la inversión privada, es improbable que la demanda agregada responda rápidamente, impidiendo absorber los incrementos de la producción. Debe recordarse que el consumo privado representa cerca del 70% del PIB. En ese orden de ideas, el gasto público terminaría siendo el único dinamizador del crecimiento, lo que queda en duda con las cifras ejecutadas hasta ahora y las fuentes de financiación proyectadas.

El proyecto señala también que "los fundamentales macroeconómicos que determinaron el crecimiento hasta los primeros meses de 2020 no tendrían que verse afectados por la pandemia, y deberían seguir impulsando el crecimiento en 2021". Es poco probable que la recuperación provenga de variables distintas al gasto público a no ser que se acuda a

1. MHCP, Proyecto de presupuesto 2021. Mensaje presidencial PGN.

una política monetaria expansiva, mediante créditos directos al gobierno para poder implementar una renta básica universal o para programas de empleo garantizado que permitan jalonar la demanda agregada.

Adicionalmente, Colombia ha dependido en años recientes del sector externo, vía la monoexportación de materias primas. A este respecto, la demanda externa no se recuperará rápidamente después de la crisis: los resultados preliminares de las economías desarrolladas en el segundo trimestre muestran fuertes contracciones en Europa y Estados Unidos (nuestros principales socios comerciales): por ejemplo, el PIB de E.U. presentó una contracción de 32,9% anualizado en el 2T20, la mayor caída desde 1947; la economía alemana se contrajo 10,1% en el 2T20 y el PIB de la zona euro cayó 12,1% en el IIT. Con referencia al petróleo, el soporte más importante del sector externo colombiano, los precios durante 2020 estarán alejados de los niveles anteriores a la pandemia. Con una economía poco diversificada, dependiente de la mono exportación de bienes primarios y ante la baja dinámica de los precios del petróleo, se tendrá muchas dificultades para reactivar el sector externo.

El pronóstico de crecimiento para 2020 y el efecto rebote para 2021 son muy optimistas. La recuperación en 'V' es difícil de alcanzar.

Los pronósticos del comportamiento del PIB para 2020 y 2021 están sobrestimados. La evidencia muestra que el Banco de la República se aleja del optimismo del MHCP y reduce sus pronóstico en la reunión de política monetaria de julio de 2020, al pasar de un rango de -2% -7% a uno de -6% - 10%, con una cifra intermedia de 8,5% y para 2021 un crecimiento de 4,1%, con un intervalo de 3% y 8%.

En contraste, el Gobierno proyecta una caída de 5,5% en 2020 y una recuperación de 6,6% en 2021. Como se mencionó anteriormente, los principales componentes de la demanda agregada como el consumo, la inversión o la balanza comercial no se recuperarán rápidamente. Por lo tanto, es improbable que todo el peso del crecimiento estimado para 2021 recaiga sobre el gasto público. La crisis va a durar más de lo esperado, eso lo han reiterado varias instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La recuperación será aún más difícil y es probable que no se de en 'V' como sugiere el Gobierno, sino en 'L'.

El precio del petróleo esta subestimado y la devaluación del peso sobrestimada. La mejor renta petrolera, por la recuperación del Brent, podría compensar la caída de las regalías de Ecopetrol.

El Proyecto de PGN estima un precio del barril Brent de US\$ 36,8. al cierre de julio, mientras que en lo corrido de 2020 dicho precio se ubica, en promedio, en US\$ 40,5, que resulta superior en 10% al estimado por el Gobierno. La mejor dinámica de la demanda internacional ha hecho reaccionar el precio desde mínimos de US\$ 9,12 el 21 de abril hasta un máximo de US\$ 45,17 el 5 de agosto.

La Agencia Internacional de Energía (AIE) proyecta para 2020 un precio para el barril de Brent en alrededor de los US\$ 50 como consecuencia de una recuperación de la demanda y de una menor oferta, teniendo en cuenta la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y sus aliados de extender los recortes de producción hasta julio de 2020 y las menores previsiones de producción de esquisto por parte de E.U. Bajo este entorno, los pronósticos fiscales en referencia a la renta petrolera le permitirían al Gobierno compensar en alguna medida la caída en las regalías debido a los poco satisfactorios resultados financieros que se prevén para Ecopetrol en 2020.

Con referencia a la tasa de cambio, el PGN prevé un promedio anual de \$3,960 por dólar, mientras que en lo corrido de 2020, hasta el 4 de agosto, se ubica en US\$ 3.687,64. Para el resto de 2020 se puede registrar una mayor debilidad del dólar por varios factores como: la fuerte contracción del PIB en el segundo trimestre, la valorización de otros activos de reserva como el oro, las tensiones políticas con China, la extensión de la pandemia, entre otros. Lo anterior, unido a la recuperación del precio del petróleo, contribuiría al fortalecimiento del peso en lo que resta del año. La menor devaluación que se evidencia no ayudaría a compensar la caída de las exportaciones.

El Gobierno es cauto en su pronóstico de inflación, a pesar los signos de deflación

En el proyecto de PGN 2021 se estima una inflación de 2,4% al cierre de 2020. El dato disponible al cierre de julio de 2020 muestra una inflación interanual de 1,97%, por debajo de límite inferior del rango - meta establecido por la Junta Directiva del Banco de la República. Para el resto del año se prevé una menor demanda con respecto a la oferta, lo que debería inclinar los precios a la baja, incluso a terrenos peligrosos cercanos a

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

la deflación, lo cual sería inconveniente sobre todo en la etapa de recuperación tras la pandemia. Un escenario de recesión con deflación sería complejo en estos momentos. Sin embargo, existe la expectativa de que la finalización de los subsidios a los servicios públicos y el efecto de la devaluación sobre los bienes transables puedan cambiar la tendencia inflacionaria, a la vez que se vaya recuperando la demanda agregada.

La recuperación del mercado laboral es incierta

El impacto de la pandemia y las medidas de cuarentena se han reflejado con toda intensidad en el mercado laboral. La tasa de desempleo a nivel nacional alcanzó el 19,8% en junio, mientras a nivel urbano fue del 24,9%. Si a los 4,5 millones de personas desocupadas se suman los 2,3 millones que desde marzo pasaron a ser inactivos (pero que aún se encuentran vinculados al mercado laboral) la tasa de desempleo ascendería al 27,3%.

En el Proyecto de Presupuesto 2021, el Gobierno acepta que el efecto de la COVID-19 se ha convertido en un verdadero desastre para el empleo y con base en las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) prevé que la contracción económica de 2020 implicará una reducción de 1,7 millones de ocupados en el año y un aumento de 5,1 puntos porcentuales en la pobreza, pasando del 27% en 2018 al 32,1% en 2020.

Frente a este panorama laboral, el Gobierno sostiene que fortalecerá las acciones de política pública del Plan nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, para los cual dichas acciones se centrarán en: i) aumentar el crecimiento económico de mediano plazo; ii) mejorar la focalización de los programas sociales; y, iii) rediseñar los programas de transferencias monetarias y subsidios sociales.

De acuerdo con lo anterior, el Proyecto de Presupuesto 2021 considera que para lograr el objetivo de generar empleo se tendrán como base: i) el efecto positivo de la Ley de Crecimiento Económico de 2019 en la inversión, en el cual se redujeron las tarifas de impuesto a la renta de las empresas; ii) un gasto social más eficiente; iii) la inversión en infraestructura; y, iv) el Plan para la Reactivación de la Economía, mediante el cual se extienden los apoyos al sector empresarial, a las entidades territoriales y a las familias más vulnerables.

No obstante, hay factores que llevan a considerar que la recuperación del empleo es incierta. Como se reconoce el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020, antes de la pandemia ya

16

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

existían señales de debilidad en la demanda de trabajo, que con la emergencia sanitaria pueden prolongarse debido al panorama de menores ingresos de las empresas.

Por otro lado, y como se mencionaba anteriormente, existe incertidumbre con respecto al crecimiento económico de mediano plazo basado en factores dudosos como la recuperación de la inversión privada por efecto de la ley de financiamiento y la insistencia en un modelo que depende del aumento de los precios del petróleo y el retorno de la Inversión Extranjera Directa (IED), seguramente orientada al sector financiero y a los bienes minero energéticos que, en parte, explica independientemente de la pandemia la incapacidad de la economía para absorber fuerza de trabajo y la elevada informalidad.

Debido a que la tasa de desempleo no disminuirá tan rápidamente, es importante ampliar el programa de ingreso solidario hacia un esquema de renta básica para la población más vulnerable² y crear un programa de empleo garantizado³, no solo para las circunstancias actuales sino con carácter permanente para amortiguar futuros ciclos negativos de la economía. Esto debería complementarse con un programa de transformación productiva de la economía a largo plazo que reduzca la informalidad laboral.

Una propuesta de varios autores en materia laboral es el denominado trabajo garantizado, que consiste en proveer empleo decente a un pago decente a las personas que quieran y estén en disponibilidad de trabajar.

El costo de contratar los desempleados e inactivos a junio de 2020 (6,8 millones de personas) a un salario mínimo mensual durante los seis meses que restan del año sería del 3,8% del PIB. No obstante, el costo anual disminuiría a un rango entre el 1,5% y el 2,9% del PIB, dependiendo de la cobertura del programa y del grado de recuperación del empleo en el sector privado y la reducción de personas inactivas.

2. Fitzpatrick (1999); Van Parijs (2000); Pinilla (2004; 2006); Pisarello y Del Cabo (2006); Van Parijs & Vanderborgh (2006)

3. Minsky (1965); Wray (2015); Tcherneva (2018, 2020)

17

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

III. Comentarios a la proyección de ingresos, gastos y efecto fiscal del PPGN

Los ingresos esperados de algunos tributos para 2021 muestran una dinámica mayor a la economía, y por ello podrían estar sobrestimados

La relación entre el recaudo tributario y la dinámica de la economía es muy estrecha, y muestra de ello es que su elasticidad es cercana a la unidad. Ello quiere decir que los tributos crecen a una tasa similar a la de la economía, y ello pasa principalmente con los que están asociados a la actividad interna. Sólo hechos excepcionales, como reformas tributarias han cambiado esta relación en algunos años particulares y para algunos tributos.

No obstante, esperar y calcular que para el 2021 el recaudo por el Impuesto a las Ventas (IVA) va a crecer 42,4% anual, mientras la economía va a crecer a una tasa nominal de 11,8% no tiene sustento al interior del proyecto de presupuesto. Si eso fuera así, la elasticidad de este tributo frente al crecimiento económico sería de 3,6, lo cual está muy distante a la unidad (Gráfico 2). Algo similar sucede con la estimación del recaudo del impuesto al consumo, del cual esperan un crecimiento de 64% anual.

Por ello, es importante que el Ministerio explique cómo esperan llegar a estos niveles de recaudo.

Gráfico 2 Elasticidad ingreso tributario frente a PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos CGR.

18

Contraloría General de la República

19

Contraloría General de la República

Dentro de los ingresos de capital se debe precisar lo referente a la disposición de activos, los recursos del balance y otros recursos de capital

Nuevamente, como en el anterior proyecto de presupuesto, se incluye una fuente de recursos denominada disposición de activos, que para 2021 se espera llegue a los \$12 billones. Este rubro se ha convertido en una cortina de humo, pues no se sabe cuáles son ni el valor de los activos que tiene planeado vender el Gobierno Nacional.

De otro lado, los recursos del balance que corresponde a ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio presupuestal inmediatamente anterior tendrían un crecimiento de 284%, al pasar de \$3,2 billones en 2020 a \$12,3 billones en 2021. Cuando se tienen las necesidades de gasto tan apremiantes como las que demanda la actual coyuntura, y cuando el balance fiscal del Gobierno es deficitario, los recursos del balance deberían ser mínimos. Este rubro reflejaría ineficiencias en la programación y ejecución presupuestal de 2020.

Así mismo, cuando en el Mensaje Presidencial se afirma que para los \$26 billones de otros recursos de capital tiene 18 meses para buscar la estrategia de financiamiento para obtener estos recursos, ello quiere decir que el mismo Gobierno no sabe de donde va a obtener estos ingresos y, por tanto, el presupuesto estaría desfinanciado en esa cuantía. El Ministerio de Hacienda debe hacer más claridad sobre los rubros mencionados.

El servicio de la deuda es el gasto que más crece con una variación de 41,6%, y ello no es consecuencia de la crisis de la COVID-19

Debido a la forma en que el Ministerio de Hacienda clasificó los recursos adicionales para financiar los gastos que se realizan por cuenta de la emergencia de la COVID-19, los ingresos por créditos en 2020 no se modificaron, aunque las fuentes que alimentan la emergencia se hayan soportado en su mayoría en créditos que se empezarán a pagar desde el 2023, principalmente.

Este es un tema metodológico que el Ministerio debería explicar, si para financiar la emergencia COVID-19 la mayoría de los recursos fueron a través de créditos ¿por qué ello no se reflejó en la adición presupuestal como crédito?

Así las cosas, el fuerte crecimiento de los gastos de deuda para 2021, en primer lugar, no está vinculados a los efectos

del financiamiento de la crisis de la COVID-19, y por tanto el Ministerio debería explicar con más detalle el porqué de ese crecimiento tan fuerte y principalmente en las amortizaciones (pago de principal) de deuda; y segundo, ¿si se están haciendo labores de gestión de la deuda por que se deja que se concentren tantos pagos para un solo año?

A diferencia de otras vigencias los gastos de inversión crecerán en 10%, y con ello mantendrían su participación en el PIB de 4,7%

El PPGN 2021 aumenta la inversión en términos nominales de \$48 billones en 2020 a \$53 billones en 2021, con lo que en proporción del PIB estos gastos se mantendrían al igual que en 2020 en 4,7% del PIB.

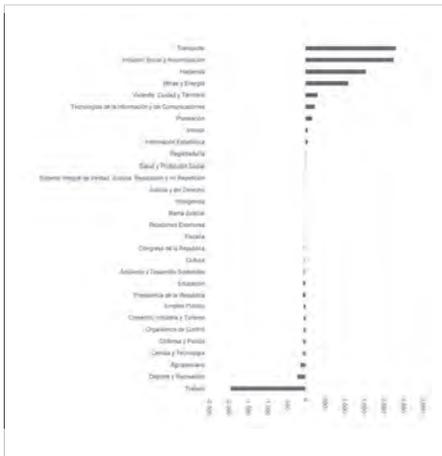
El Ministerio de Hacienda clasifica los gastos de inversión en 30 sectores. De acuerdo con el proyecto para 2021, el 56% de estos sectores verán reducidas sus asignaciones en comparación con las de 2020 y el 44% restante aumentos en su presupuesto.

Los principales aumentos de gastos de inversión se presentarían en: Transporte (\$2,3 billones), Inclusión Social y reconciliación (\$2,2 billones), y Hacienda (\$1,5 billones) (Gráfico 3).

En términos absolutos, las mayores reducciones de inversión estarían en los sectores de Trabajo (\$1,9 billones), Deporte y Recreación (\$241 mil millones), Agropecuario (\$163 mil millones) y Ciencia y Tecnología (\$112 mil millones).

Es importante, insistir como en otros años, que se debería hacer una revisión de los rubros que se están clasificando y se consideran inversión en la clasificación presupuestal, pues es sabido que muchos de ellos tienen más las características para ser clasificados como transferencias o gastos de funcionamiento. Ello es conveniente, para los análisis y tener en claro que es verdaderamente inversión dentro del presupuesto.

Gráfico 3
Inversión: variación absoluta 2021-2020
Miles de millones de pesos

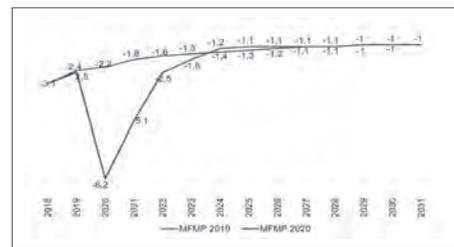


Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos CGR.

Con el PPGN y en consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, el gobierno busca retomar su senda de reducción del balance fiscal en menos de cinco años

Con base en los efectos que le está causando la crisis de la COVID-19 a la economía y en las finanzas públicas por los mayores gastos requeridos y la caída en los ingresos tributarios, el Gobierno, con el aval del comité consultivo para la regla fiscal, decidió suspender su aplicación para 2020 y 2021, y con ello, como lo expuso en los planes financieros, aumentaría el déficit fiscal del GNC a 8,2% del PIB en 2020 y 5,1% del PIB en 2021, continuando su reducción paulatina hasta ubicarlo en 1% del PIB en 2031 (Gráfico 4).

Gráfico 4
Elasticidad ingreso tributario frente a PIB



Fuente: MFMP 2019 y 2020.

Ello implica que el Gobierno después de superar los efectos de la crisis, retomará la estrategia que ya había perfileado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP20) anterior y buscará obtener un déficit fiscal que cumpla los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del 2022 (Gráfico 3). Ello está vinculado, por su puesto, con balance fiscal primario que también retomaría la senda y superaría su situación de déficit después de 2021, registrando superávits de 1,4% del PIB, en promedio, entre 2022 y 2031.

Buscar ahora un mayor superávit primario, implicaría según la dinámica de los ingresos y gastos, que esta tendencia del indicador se lograría más con ajuste en el gasto que con un fortalecimiento de los ingresos tributarios, en especial.

Se considera, que repetir la fórmula que se viene aplicando desde hace varios años para lograr la consolidación fiscal a costa de imprimir restricción en el gasto, no es lo más adecuado para un país que tiene una gran deuda social y atrasos en desarrollo de infraestructura, más aún después de una pandemia que ha dejado al descubierto las fragilidades de grandes grupos sociales, y que nuevamente se está aumentando la proporción de pobres.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

A futuro se deberá realizar una reforma tributaria estructural para recomponer las finanzas

De acuerdo con el MFMP20 la perspectiva de las fuentes de ingresos que tendría el GNC en la siguiente década, esta soportada principalmente en la dinámica de los ingresos tributarios acorde como está establecido el sistema actual, y ello depende estrechamente de que se cumpla el escenario de recuperación de la economía que se supone dentro de este escenario. Entre 2022 y 2031, se espera que en promedio el 81,7% del total de ingresos surja de ingresos tributarios, 7% de recursos de capital y el 11,3% restante de lo que han denominado necesidad de ingreso estructural.

Las cuentas de fuentes de recursos que hace el Ministerio merecen varias precisiones, de un lado, para la mayoría de años se mantiene una elasticidad de los ingresos tributarios a PIB cercana a la unidad, lo cual se considera aceptable, sin embargo esta elasticidad es atípica para el año 2022 al aumentar esta relación 1,6, más aun cuando la tarifa del impuesto de renta ha culminado su reducción a 30%, y la sobretasa a la renta de las entidades financieras de 4 puntos porcentuales en 2019 y 3 puntos en 2020 y 2021, habría desaparecido, según se aprobó en la Ley 2010 de 2019. Aunque al Ministerio le dan sus cuentas, no se sabe hasta qué punto este salto del recaudo puede estar sobreestimado y en qué medida esto se va a compensar con la factura electrónica y modernización de la Dian y nuevamente con mayores ingresos petroleros.

Se incluye un estimativo de la necesidad de un ingreso estructural equivalente a 2% PIB a partir de 2022, dentro de los ingresos corrientes y estable en los siguientes años del escenario, para con ello completar sus fuentes de recursos y lograr el balance fiscal propuesto durante estos años. En otras palabras, este 2% adicional con el que se espera reforzar los ingresos corrientes no sería otra cosa que los efectos de una reforma tributaria, que, aunque no se señala explícitamente en el documento, surgiría de cambios en las exenciones tributarias que estarían soportados en las recomendaciones de la Comisión de expertos recién conformada, y tal vez de aumentos en los impuestos verdes (vinculados con el medio ambiente).

Reforzar y lograr aumentos en el recaudo tributario es necesario y lo más adecuado para sanear las finanzas del GNC, no obstante, el gobierno no le debería dar largas a este tema y ser más ambicioso en busca de mayores ingresos incluyendo o profundizando tributos a las capas de la población que tienen los

24

Contraloría General de la República

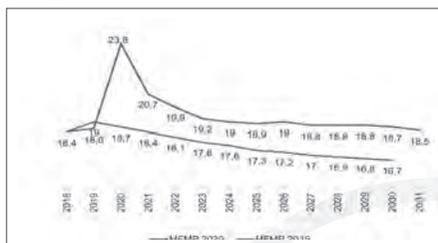
Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

mayores ingresos y patrimonio. No se puede soslayar, que en términos internacionales y comparado con los países miembros de la Oede en Colombia se tiene bajo recaudo tributario en proporción del PIB, y falta avanzar en progresividad tributaria.

El GNC tendría una senda decreciente en sus gastos, y con ello lograría su objetivo de reducir el déficit fiscal

Una de las primeras decisiones que se plantea en el MFMP 2020 y en el plan financiero que lo acompaña, es realizar un ajuste sustancial en el 2021 con el desmonte de los gastos extraordinarios que se han realizado por la crisis generada por el Covid-19, y gradualmente regresar el gasto público a las proporciones de PIB que tenía en 2019, es decir que el gobierno reducirá el gasto que en 2021 representaría el 20,7% del PIB a 18,5% del PIB en 2031 (Gráfico 5)⁴.

Gráfico 5
Gasto total GNC (% PIB)
2018 - 2031



Fuente: MFMP 2019 y 2020.

Retornar a una senda consistente con los parámetros de la Regla Fiscal, después de una de las mayores crisis que ha tenido el país, y donde sus secuelas no se superarían tan rápidamente como lo expone el MFMP en solo año, y continuar el camino minimizando estos efectos en el mediano plazo muestra algún grado de miopía o de optimismo exagerado.

4. Es importante precisar que como el MFMP de 2020, se soporta en un escenario de valores nominales inferiores a los que tenía el MFMP 2019, el gasto (así como los ingresos) muestran una mayor proporción respecto al PIB.

25

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Por todo lo que ello implica, además de los gastos que ya venía sumiendo el gobierno no se considera que la política más adecuada para equilibrar las finanzas asuma una reducción gradual del gasto público.

Colombia a excepción de los gastos adicionales que se han realizado por la crisis, tiene un bajo nivel de gasto público y si quiere acercarse a los niveles de la mayoría de los países miembros de la OCDE (más de 34% del PIB) debe asumir el reto de aumentar el gasto o por lo menos no reducirlo en proporción del PIB.

Además, la economía necesitará para su reactivación y llegar a mayores dinámicas de crecimiento de estímulos a la demanda agregada, y en ello el sector público juega un papel fundamental y en ese sentido debería asumir una política fiscal contra cíclica dirigiendo el gasto hacia sectores que generen empleo (por ejemplo, obras de infraestructura y vivienda) y ayuden, a la vez a que el sector privado reinicie sus actividades y se fortalezca nuevamente.

Sostenibilidad fiscal y estrategia productiva: cautela con los resultados esperados por el gobierno

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto, el mayor gasto público, el crecimiento económico negativo, la depreciación del peso frente al dólar (alrededor del 25), y el aumento esperado en las tasas de interés tendrán como consecuencia un incremento de la deuda bruta del GNC cercano al 15% del PIB en 2020, ubicándose en el 65,6% del PIB. El gobierno prevé que para el 2021 la economía retome la senda de crecimiento del primer trimestre de 2020 que, unido a un menor déficit primario, hará que la deuda a PIB baje al 60,5% del PIB, iniciando así una tendencia a su reducción en el mediano plazo.

Ahora bien, como se vio anteriormente varios organismos internacionales como la OCDE y el FMI proyectan para el 2020 una caída mayor del crecimiento económico (-7,9%) que la esperada por el gobierno (-5,5%) y un menor repunte para el 2021 (entre 2,8% y 4,0% vs 6,6%). Esto tiene un impacto sobre el déficit primario y la deuda a PIB. Si se adoptan los pronósticos del FMI y la OCDE la deuda se ubicaría en el 67,1% del PIB en 2020 y en el 64,8% del PIB en 2021. Con una caída del crecimiento del -9,0% en 2020 y un rebote del 2,8% en 2021, la deuda a PIB rondaría en 2021 en el 73%, cerca de 13 p.p mayor que la proyección del gobierno (60,5%).

26

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

De acuerdo con el MFMP20 la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo depende de la combinación de aumentos en el ingreso fiscal, la eficiencia del gasto público, una estrategia proactiva de gestión de la deuda, así como una agenda pública de impulso a la actividad productiva.

No obstante, esta estrategia productiva no se desarrolla claramente en el MFMP20. Lo que se evidencia es el modelo de crecimiento y desarrollo económico de las últimas tres décadas, esto es, dependencia del petróleo, confianza en los efectos de la ley de financiamiento, el retorno de la IED y la recuperación de la economía mundial, sumado a un tímido repunte de las exportaciones no tradicionales, que no guarda estrecha relación con lo que se sostiene sobre la inserción a las cadenas productivas globales y los impactos positivos en competitividad derivados del programa 4G de carreteras.

En este escenario el crecimiento probablemente no tendrá el dinamismo que se espera, lo que no permitirá reducir la deuda a PIB a los niveles estimados por el Proyecto de presupuesto 2021 y el MFMP20.

Elevado endeudamiento externo con persistente vulnerabilidad externa

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto, la Nación obtendrá recursos del crédito externo en 2020 por \$37,4 billones (US\$ 9.500 millones) y en 2021 por \$24,4 billones (US\$ 6.500 millones). Si bien es un recurso de financiamiento para enfrentar la emergencia sanitaria implica un riesgo macrofiscal que aumenta la vulnerabilidad externa en el corto y mediano plazo.

El saldo de la deuda externa total (pública y privada) alcanza a abril de 2020 los US\$ 144.000 millones⁵ (48,6% del PIB), lo que duplica el monto de 2011 y supera el saldo alcanzado a finales de la década de los noventa cuando se experimentó una de las mayores crisis económicas del siglo pasado.

Ahora bien, la tendencia ascendente del endeudamiento externo está asociada al persistente déficit de cuenta corriente que se ha registrado desde la década de los dos mil. El Proyecto de Presupuesto 2021 y el MFMP19 estiman que el déficit en cuenta

5. Banco de la República, Informe de deuda externa. Abril de 2020.

27

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

corriente aumentará del 4,2% del PIB en 2019 a 4,8% del PIB en 2020, pero que desde el 2021 empezará a reducirse hasta alcanzar el -2,5% del PIB en el 2030.

El MFMP20 sostiene que, si bien el panorama externo es adverso y afecta la vulnerabilidad de Colombia en 2020, esta no es tan alta frente a otras crisis económicas, debido a que existen fundamentales más sólidos para enfrentar los choques externos. La estructura de financiamiento externo basada principalmente en IED, lograda en los últimos años, proporciona unas mejores condiciones para enfrentar el choque externo actual. La IED neta crecería 22,5% en 2021 volviendo a constituirse como el principal financiador de la cuenta corriente.

No obstante, los saldos deuda externos seguirán siendo elevados debido a los continuos déficit del sector privado y el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que repercute en la sostenibilidad de la deuda externa e implica un constante factor de vulnerabilidad externa en la medida en que los principales ingresos en dólares seguirán siendo bienes tradicionales y se continúe dependiendo de importaciones de bienes intermedios y bienes de capital, cuyo financiamiento proviene de volátiles e inciertos flujos de inversión extranjera.

Si bien el MFMP20 espera que entre el 2021 y el 2031 el saldo de pasivos externos netos⁶ se mantenga relativamente estable (61,3% del PIB), siendo el IED el pasivo más importante, el elevado saldo de la deuda externa pública y privada seguirá afectando la sostenibilidad de la deuda y será un factor de vulnerabilidad externa en la medida en que los altos montos de deuda agudizarán los impactos de futuros choques externos.

6. Pasivos menos activos externos.

28

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

IV. Algunas conclusiones

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó el proyecto del Presupuesto General de la Nación para el 2021 equilibrado entre sus fuentes y usos por \$313,9 billones, el cual correspondería a 27,7 puntos del PIB, y significaría un crecimiento de 4,4% frente al apropiado definitivo de 2020. Las otras tasas de crecimiento que presenta el Ministerio, del presupuesto de 2021, corresponden a escenarios ilustrativos.

Sería muy difícil esperar un efecto rebote de la economía de 6.6% en 2021, con una política fiscal que responde con tímidos aumentos del gasto público mediante exiguos apoyos focalizados y ayudas insuficientes a empresas formales, y una política monetaria que hace reducciones de tasas de interés y excesos de liquidez en los mercados que no se traducen en nuevos créditos.

El Gobierno es optimista en los principales fundamentales macroeconómicos y encamina todos sus esfuerzos al mayor gasto público como el protagonista de la recuperación en la post pandemia. Con una demanda interna débil y una demanda externa que no recupera su dinámica, el efecto rebote en 'V' luce irrealizable.

Ahora más que nunca es imprescindible un ambicioso y urgente programa de reactivación de la demanda agregada. La baja inflación está ratificando que ese debe ser el objetivo central de la política económica. En ese sentido, la CGR ha insistido en estrategias heterodoxas que incluyen créditos directos al gobierno nacional por parte del Banco de la República, monetización de los excesos de reservas internacionales e incremento del endeudamiento externo con el fin de financiar gasto público dirigido a programas como una renta básica universal, apoyos a las nóminas de las empresas más robustas y programas gubernamentales de trabajo garantizado. De otra manera, la recuperación sería muy costosa en términos de destrucción de empleo e incrementos de la pobreza que costarían años de recuperación.

Es necesario reiterar la necesidad de adelantar las reformas tendientes a minimizar la dependencia económica en la producción y exportación de bienes primarios, promoviendo la diversificación de la base productiva de la economía que impulse el crecimiento económico y asegure el bienestar de la población colombiana.

Es posible que la caída del crecimiento económico en 2020 sea mayor a lo esperado por el Proyecto de Presupuesto 2021 y que la recuperación en 2021 no sea tan elevada como lo estima

29

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

el gobierno. Esto tiene repercusiones en las finanzas públicas, generando un mayor déficit del GNC y una más alta deuda a PIB. Reducir el déficit y la deuda requerirá un mayor esfuerzo en la estrategia de reactivación económica a corto y mediano plazo.

Para superar las repercusiones severas de la pandemia en el mercado laboral, se necesita mantener y ampliar las transferencias que ha realizado el gobierno. Adicionalmente, se requiere de programas de empleo más radicales, lo cual no se contemplan en el Proyecto de Presupuesto 2021 ni en el MFMP20. Podría contemplarse un esquema de trabajo garantizado de carácter permanente para afrontar futuras crisis económicas.

Dentro de la dinámica de los ingresos tributarios que presenta el Proyecto de presupuesto para 2021, los crecimientos que se esperan del recaudo para el IVA (42,4% anual) y para el impuesto al consumo (64% anual), crecen muy por encima de la tasa nominal de la economía (11,8%), lo cual no tiene un sustento y explicación al interior de los documentos que hacen parte de este proyecto de Ley.

Dentro de los ingresos de capital, la CGR solicita que se amplíe la información relacionada con los \$12 billones que se esperan obtener por la disposición de activos (privatizaciones), y por el aumento extraordinario de los recursos del balance de 284%. Este último rubro reflejaría ineficiencias en la programación y ejecución presupuestal de 2020.

El servicio de la deuda es el gasto que más crece con una variación de 41,6%, y ello no es consecuencia de la crisis de la COVID-19. Por tanto, el Ministerio debería explicar con más detalle el porqué de ese crecimiento tan fuerte y principalmente en las amortizaciones (pago de principal) de deuda, y segundo, ¿si se están haciendo labores de gestión de la deuda por que se deja que se concentren tantos pagos para un solo año?

Con un presupuesto que crecería mucho menos que la economía, no se vislumbra la fuerte política fiscal contra cíclica, que se requiere para impulsar lo suficiente la recuperación de la economía, y en ese sentido lograr reducir las altas tasas de desempleo, y generar un círculo virtuoso que soporte un mayor recaudo tributario.

La inversión que representa sólo el 17% del presupuesto, tendrá un aumento anual del 10,4%, y estará principalmente dirigido a los sectores de Transporte, Inclusión Social y reconciliación y Hacienda.

30

Contraloría General de la República

La deuda externa (pública y privada) alcanza niveles que ya superan los de finales de la década de los noventa, lo cual configura una alta vulnerabilidad externa para la economía colombiana, en la medida en que los ingresos futuros en dólares siguen dependiendo del incierto comportamiento de los precios del petróleo y la IED, y se continúe dependiendo de importaciones de bienes intermedios y bienes de capital. Esto en conjunto agudizará el efecto de los choques externos futuros.

A futuro, para recomponer las finanzas es realizar una reforma tributaria estructural. Reforzar y lograr aumentos en el recaudo tributario es necesario y lo más adecuado para sanear las finanzas del GNC. No se puede soslayar, que en términos internacionales y comparado con los países miembros de la OCDE en Colombia se tiene bajo recaudo tributario en proporción del PIB, y falta avanzar en progresividad tributaria.

Según el MFMP20, el GNC tendría una senda decreciente en sus gastos, y con ello lograría su objetivo de reducir el déficit fiscal y retomar el rumbo trazado por la regla fiscal. Por el contrario, se considera que el gasto público en esta coyuntura es fundamental para la reactivación económica y llegar a mayores dinámicas de crecimiento de estímulos a la demanda agregada, y en ese sentido el gobierno debería asumir una política fiscal contra cíclica dirigiendo el gasto hacia sectores que generen empleo (por ejemplo, obras de infraestructura y vivienda) y ayuden, a la vez al sector privado se fortalece nuevamente.

Segunda parte

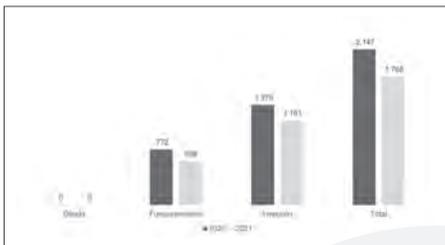
32

Contraloría General de la República

1. Sector Agropecuario

El Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) para la vigencia 2021 presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República para las ocho entidades del sector agropecuario asciende a \$1,77 billones, que representa una reducción del 17,6% respecto del año anterior (Gráfico 6)⁷, con una contracción de 21,3% en las partidas de funcionamiento y de 15,6% en inversión. La participación del sector agropecuario en el Presupuesto General de la Nación (PGN) total del Estado transitó de 0,68% a 0,59% en 2021.

Gráfico 6
Presupuesto total Sector Agropecuario - Ocho entidades
Miles de millones de pesos



Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

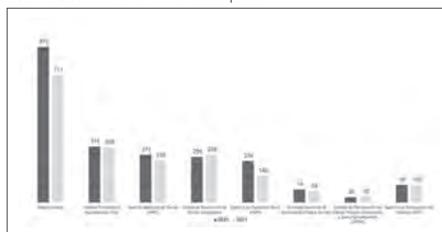
Al comparar los presupuestos totales por entidad (Gráfico 7) se destacan dos situaciones: i) los de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) se incrementa levemente; y ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) concentra el 38% del presupuesto total del sector en el 2021, cuyo porcentaje luce elevado para una entidad que se encarga de formular políticas y ejecutarlas a través de sus siete entidades adscritas.

7. Todos los gráficos del presente informe corresponden a cálculos de la CGR sobre las bases de datos suministradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el 2021 y la ejecución presupuestal del 2020 con corte a Julio 31.

Contraloría General de la República

35

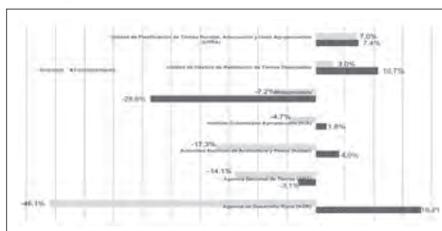
Gráfico 7
Presupuesto total por entidades - Sector Agropecuario
2021-2020 - Miles de millones de pesos



Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

Entre tanto, la composición del presupuesto al interior de las entidades (Gráfico 8) indica, en primer lugar, una drástica redistribución en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuyo gasto de funcionamiento registra el mayor incremento del sector (18,2%) y la más alta contracción de la inversión (46,1%); y en segundo lugar, una gran contracción (28,6%) en gastos de funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo cual resulta consistente con el objetivo de redistribuir presupuesto hacia las entidades ejecutoras. Aunque continúa concentrando un porcentaje elevado del presupuesto sectorial, en 2020 el MADR concentró el 31,7% del presupuesto de inversión del sector y para 2021 ese porcentaje ascenderá a 33,7% (Gráfico 9).

Gráfico 8
Variación del presupuesto asignado
Sector Agropecuario 2021-2020



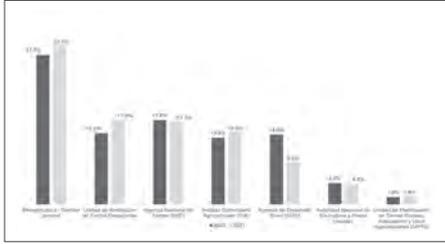
Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

Contraloría General de la República

36

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

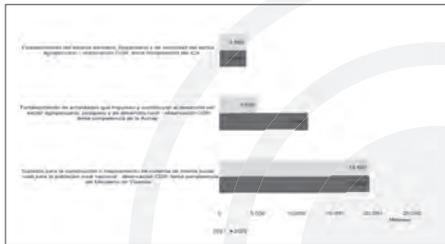
Gráfico 9
Participación en el presupuesto de inversión
Sector Agropecuario 2021-2020



Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

La Contraloría General de la República (CGR) identificó tres proyectos de inversión para el 2021, cuyos presupuestos suman alrededor de \$28.000 millones, que son competencia del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) (Gráfico 10). Cuatro proyectos más son actividades de ejecución (implementación) de políticas que deberían llevarse a cabo por las entidades adscritas al MADR (Gráfico 11)⁸.

Gráfico 10
Proyectos de inversión de Minagricultura que corresponden a otras entidades del Gobierno Nacional
Millones de pesos

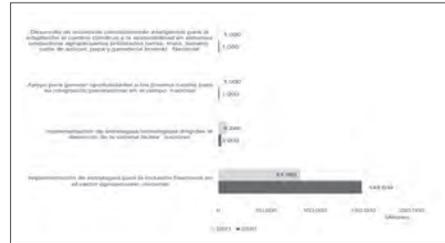


Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Contraloría General de la República 37

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Gráfico 11
Proyectos de inversión de Minagricultura de ejecución de políticas que corresponden a sus entidades adscritas
Millones de pesos



Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

8. DNP (2015), Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo, Bogotá D.C., consultado en www.dnp.gov.co, capítulos 7 (tomo 1) y 13 (tomo 2).
OCDE (2015), Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015 Evaluación y Recomendaciones de Política.
CGR (2020), Diagnóstico de la Misión para la Transformación del Campo sobre institucionalidad agropecuaria (año 2015) y evidencia reciente (2016-2019) de su desempeño en proyectos de inversión, Bogotá D.C., documento sin publicar.

38 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

2. Sector Minas y energía

En lo que respecta a los ingresos del sector minas y energía, dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021, se esperan recursos por \$1,42 billones, correspondiente a un aumento del 3,65%. La participación de los ingresos de establecimientos públicos que hacen parte del PGN del sector minero energético disminuyó con relación al total de ingresos del PGN, al pasar del 0,5% en 2020 al 0,45% en 2021, posiblemente debido a menores ingresos esperados en la actividad petrolera, en razón a los bajos precios del petróleo (Cuadro 3).

Cuadro 3
Comparativo ingresos PGN 2020 - 2021
Sector Minas y Energía
Millones de pesos

Entidad	PGN 2020			PGN 2021			Variación %
	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Total	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Total	
Servicio Geológico Colombiano (SGC)	7.595	7.195	14.790	11.840	22.017	33.857	2,30%
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	36.087	1.299	37.385	37.167	769	37.936	2,68%
Instituto de Planeación y Promoción de Soluciones Energéticas para ZNI (IPSE)	10.661	14.712	25.373	10.342	18.260	28.602	2,02%
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	218.018	966.970	1.184.987	167.729	1.021.909	1.189.639	83,89%
Agencia Nacional de Minería (ANM)	51.679	54.028	105.707	41.572	86.571	128.143	9,04%
Total Establecimientos Públicos Minas y Energía PGN	324.040	1.044.203	1.368.243	268.651	1.149.526	1.418.177	100%
Total Establecimientos Públicos PGN	17.316.029	7.90%	18.720.680	7,58%	1.404.651	8,1	
Total PGN	271.713.995	0,50%	313.998.014	0,45%	42.284.019	15,1	

Fuente: CDEFP- CGR - Elaboró DESME

Por su parte, al presupuesto de gastos para el 2021 se le proyecta dentro del Presupuesto General de la Nación la suma de \$5,8 billones, correspondiente a un aumento del 24,06% respecto de 2020, el cual se distribuye en 21,67% para funcionamiento y 78,33% para inversión; y tiene una participación dentro del total del PGN 2021 del 1,85%, con un aumento del 0,29% (Cuadro 4).

Cuadro 4
Comparativo gastos PGN 2020 - 2019
Sector Minas y Energía Inversión- Funcionamiento
Millones de pesos

Tipo de gasto	2020	2021	Diferencia
Funcionamiento	1.227.528	1.257.015	2,40%
Inversión	3.447.544	4.542.774	31,77%
Total	4.675.073	5.799.789	24,06%

Fuente: CDEFP- CGR - Elaboró DESME

Contraloría General de la República 39

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

En cuanto a la distribución del proyecto de PGN 2021 por entidades, se presenta un mayor aumento de presupuesto en el Ministerio de Minas y Energía (MME) con un 34,57%, seguido del Servicio Geológico Colombiano (SGC) con un 22,07% (Cuadro 5). Existe un incremento considerable del 800,72% en el rubro de Sentencias del SGC, al pasar de \$502 millones a \$4.521 millones; y en el rubro de investigación y desarrollo geocientífico de hidrocarburos en el territorio nacional, con un aumento del 290,86%, al pasar de \$186 millones a \$727 millones.

Cuadro 5
Comparativo PGN 2020 - 2019
Por entidades sector Minero Energético
Millones de pesos

Entidad	2020		2021		Variación %		
	Funcionamiento	Inversión	Funcionamiento	Inversión			
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	888.821	296.166	1.184.987	909.180	280.459	1.189.639	0,39%
Agencia Nacional de Minería (ANM)	103.719	44.557	148.276	104.930	66.855	171.785	15,85%
Instituto de Planeación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE)	37.884	37.353	75.237	34.576	43.277	77.853	3,48%
Ministerio de Minas y Energía - Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	20.883	15.785	36.668	22.501	13.200	35.701	-2,64%
Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	101.804	3.015.411	3.117.214	108.451	4.086.504	4.194.955	34,57%
Servicio Geológico Colombiano (SGC)	58.112	17.192	75.304	60.521	31.399	91.920	22,07%
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	16.305	21.080	37.385	16.856	21.080	37.936	1,47%
Total	1.227.528	3.447.544	4.675.073	1.257.015	4.542.774	5.799.789	24,06%

Fuente: CDEFP- CGR - Elaboró DESME

2.1 Subsector hidrocarburos y gas

2.1.1 Presupuesto sector hidrocarburos

Como el sector hidrocarburos ejecuta sus políticas a través de terceros (compañías de exploración y producción petrolera), normalmente los presupuestos asignados corresponden a la atracción y complementación de las inversiones privadas.

Es así como para la vigencia 2021 en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) los rubros de inversión aumentaron 12% respecto a la anterior vigencia (\$296,1 mil millones). Actualmente cuentan con una ejecución de 1,2% y se enfocaron en los programas de fortalecimiento en la implementación del modelo de promoción para incrementar la inversión nacional (\$8,4 mil

40 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

millones, 2,4% superior a la anterior vigencia); fortalecimiento de la ciencia y tecnología para el sector hidrocarburos a nivel nacional (\$18,9 mil millones, 35% superior a la anterior vigencia); identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos nacional (\$218,7 mil millones, 15% superior a la anterior vigencia) y aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles a nivel nacional (\$35 mil millones, sin cambios respecto a la anterior vigencia).

Para la vigencia 2021 en el Ministerio de Minas y Energía de los rubros de inversión para hidrocarburos se tiene una ejecución de 29,4% y se enfocaron en: distribución de recursos para el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre Yumbo y la ciudad de Pasto - Nariño (\$47 mil millones, 19,5% menos que la anterior vigencia); fortalecimiento del control a la comercialización de combustibles en los departamentos considerados como zonas de frontera nacional (\$4 mil millones, 78,5% menos que la anterior vigencia y fue el rubro con mayor reducción del sector hidrocarburos); desarrollo de la gestión de la información en asuntos del subsector hidrocarburos nacional (\$1,2 mil millones, sin cambios). El peso de participación de recursos para inversión enfocados en hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía respecto del total fue del 1.7%.

En la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para la vigencia 2021 los rubros de inversión (\$15,7 mil millones, 2,6% superior a la anterior vigencia) se enfocaron para hidrocarburos principalmente en estudios para el desarrollo regulatorio de los sectores de energía eléctrica, gas combustible y combustibles líquidos a nivel nacional, previo concepto DNP (\$9,1 mil millones). No se calcula el peso para hidrocarburos porque el programa mencionado abarca también otros subsectores.

En la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) se continúa con el programa asesoría para la planeación de abastecimiento y confiabilidad del subsector de hidrocarburos a nivel nacional, con el mismo rubro de la vigencia anterior (\$2,1 mil millones).

Se destaca la caída de la inversión para control a la comercialización de combustibles en zonas de frontera, dado que el contrabando pierde cada vez más relevancia por la crisis económica venezolana.

Es de recordar que las metas dependen más de aspectos macroeconómicos internacionales (precio del petróleo, fortaleza del dólar, guerra comercial y pandemia), pues estos afectan las inversiones extranjeras directas que llegan al país para exploración y explotación de hidrocarburos y, por tanto, su cumplimiento se

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

sale del alcance que pueda darle el PPGN, siempre y cuando la ANH cumpla con su labor de promoción y asignación de contratos de exploración y producción (E&P).

Ante la situación de la pandemia, el precio del petróleo llegó a mínimos históricos pero se ha recuperado a niveles de USD 40 dólares por barril, lo que resulta coherente con la planificación hecha en el Marco Fiscal del Mediano Plazo donde se espera un precio de USD36,8 por barril para el mediano plazo, lo cual llevaría a una caída del 51,8% de las exportaciones petroleras y disminución del 20% de las exportaciones de otros bienes tradicionales de los cuales hacen parte los derivados del petróleo.

2.1.2 Subsector gas

El proyecto de PGN 2021 contempla para el subsector gas combustible, el programa de inversión de Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible y su objetivo de contribuir al acceso de la población de estratos 1 y 2 al servicio de gas combustible por red y gas licuado de petróleo (GLP), con la intención de aumentar la cobertura de gas natural a la población a nivel nacional, mediante la implementación de tres proyectos de inversión a cargo del MME (Cuadro 6).

Cuadro 6 Proyecto de inversión MME Comparativo PGN 2021-2020 Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020	PGN 2021	Variación	
				\$	%
Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible	Distribución de recursos a usuarios de gas combustible por red estratos 1 y 2	525.055	623.635	98.580	19
	Distribución de recursos al consumo de cilindros y proyectos de infraestructura	70.644	61.507	-9.137	-13
Apoyo a la financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura y consorcios para el uso de gas natural		17.300	17.178	-122	-1
	Total	612.999	702.320	89.321	15

Fuente: SPI-DNP, CDEFP- CGR – Elaboración DESME

En el PGN para la vigencia 2020 se cuenta con una apropiación por \$613.000 millones en el programa de Acceso al servicio de gas combustible y en el proyecto de PGN 2021 se contemplan

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

recursos por valor de \$702.320 millones, lo que representa un aumento del 15%, unos \$89.321 millones más.

Tal situación pretende mejorar lo asignado en la vigencia para atender el pago de subsidios a los estratos 1 y 2, los cuales reciben esta ayuda al utilizar el servicio de gas natural o GLP. Aun así, esta apropiación no es suficiente para cubrir el rezago de la vigencia 2020 y pagar lo consumido durante el 2021, si se tiene en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) está solicitando \$770.651 millones tan solo para los subsidios de gas natural para esa vigencia 2021.

Así mismo, para pagar subsidios de GLP el DNP solicita para el año 2021 la suma de \$73.766 millones, lo cual significa que la apropiación establecida en el proyecto de presupuesto 2021 es insuficiente para pagar esta obligación, con el agravante que se desea destinar una porción de esta asignación para la construcción de alguna infraestructura.

El subsector gas se ha visto afectado por la crisis la COVID-19 en el sentido que se autorizó la reconexión del servicio a usuarios que lo traían suspendido y se definió el pago de algunas facturas, lo cual origina desbalances en las empresas prestadoras del servicio que el Estado debe entrar a apoyar para garantizar la adecuada y eficiente prestación, así mismo se incrementa la necesidad de subsidios.

El proyecto de PGN 2021 realiza asignaciones presupuestales en la UPME, la CREG y el mismo MME, con el fin de mejorar la gestión de la información en el sector minero energético, en la CREG la cifra comparativa año a año puede considerarse como estable pues su aumento es muy leve, lo considerado para el MME por este proyecto crece 11% y se desconoce lo que se pretende realizar, la asignación es significativa (Cuadro 7).

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 7 Comparativo PGN 2021-2020 Proyectos de inversión - MME-CREG-UPME Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020	PGN 2021	Variación	
				\$	%
MME - Gestión de la información del sector Minero Energético	Mejoramiento de la gestión de la información de la distribución de combustibles líquidos, gas natural y GLP vehicular	11.712	13.000	1.288	11
CREG - Gestión de la información del sector Minero Energético	Estudios y análisis para la adopción de medidas regulatorias requeridas por los sectores de energía eléctrica, gas combustible y combustibles líquidos	9.603	9.867	264	2
UPME - Consolidación productiva del sector Hidrocarburos	Asesoría para la planeación de abastecimiento y confiabilidad del sector hidrocarburos	2.153	4.019	1.866	87
Total		23.528	26.886	3.358	14

Fuente: SPI-DNP, CDEFP- CGR – Elaboración DESME

En cuanto al nuevo proyecto de inversión Asesoría para la planeación de abastecimiento y confiabilidad del sector hidrocarburos que se desarrollará en la UPME, se observa un aumento significativo en la apropiación (87%), aunque se conoce que esta entidad tiene a cargo impulsar la asignación del contrato para garantizar seguridad y confiabilidad mediante la planta regasificadora de la Costa Pacífica.

Sobre la política pública de gas combustible, podemos analizar que si bien es cierto que esta en cuanto a acceso al servicio de gas combustible en sus componentes de subsidios y apoyo a la construcción de infraestructura tienen continuidad en el presupuesto de inversión para el 2021, es de resaltar que en las bases del PND 2018 – 2022 se plantea una revisión a la asignación de los subsidios, de manera que estos sean mejor focalizados, para lo cual se incorporó una disminución bastante fuerte en la asignación presupuestal de la vigencia 2019 y 2020, al día de hoy desconocemos los resultados de esta actividad y aun esto no se ve reflejado en el proyecto de presupuesto 2021.

El pago de subsidios de GLP es un proyecto piloto que no tiene cubrimiento nacional, por lo cual presenta signos de inequidad y se conoce de solicitudes para que se aumente la cobertura.

Desde del año 2010 la política pública del sector ha estado orientada a garantizar el abastecimiento de gas natural y la UPME ha señalado, en sus estudios, que a partir del año 2022

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

la demanda no será atendida con el volumen ofertado, el GN pretende seguir incorporando nuevos usuarios, con lo cual se incrementaría la demanda de combustible y el consecuente aumento de recursos para cubrir subsidios a la población objetivo

2.1.3 Subsector energía

Los recursos con destino a inversión para la vigencia de 2020 alcanzaron los \$2,3 billones, asignados a 18 rubros o proyectos, todos asociados a los programas Consolidación productiva del sector de energía eléctrica y Gestión de la información en el sector minero energético; ambos del PND 2018-2022 y se ejecutan por el MME (6), el IPSE (6), la CREG (4) y la UPME (2).

Para el 2021, los recursos aprobados inicialmente, que abarcan 23 proyectos de inversión proyectados para el subsector, son del orden de \$3,3 billones (representa un aumento del 43%).

2.1.4 Análisis por entidad

Ministerio de Minas y Energía (MME)

En 2020, el MME apropia \$2,24 billones, que equivalen al 97% de la inversión total del subsector (Cuadro 8). Se observan dos tipologías en los programas, por un lado, los que están subsidiando menores tarifas en la prestación del servicio con una asignación del 83% de recursos y los programas para diseño, estructuración y mejoramiento de la infraestructura y electrificación con el 17% restante. A agosto de 2020 se observó un significativo rezago en las obligaciones de los proyectos orientados a mejorar la calidad del servicio.

Para 2021, el presupuesto asignado aumenta en 45,4% pero se concentra en subsidios tarifarios. El rubro de subsidios se incrementó en 57,5%, con lo cual se apropian recursos suficientes para atender este gasto que es corriente y predecible; evita la necesidad de gestionar apropiaciones posteriores y castiga otros proyectos por falta de recursos al final de cada vigencia (Cuadro 8).

Contraloría General de la República 45

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 8 Comparativo PPGN 2020-2021 Proyectos de inversión MME Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020			PGN 2021		Variación Porcentual
		A. Definitiva	Participación	Obligación	A. Inicial	Participación	
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico nacional	1.744.827	50,67%	639.943	2.745.366	60,43%	57,34%
	Incremento de la eficiencia en el consumo, uso y generación de la energía a nivel nacional	41.294	1,20%	3.826	40.779	0,90%	-1,20%
	Distribución de subsidios para usuarios ubicados en zonas especiales del sistema interconectado nacional	127.673	3,71%	74.477	114.000	2,51%	-10,71%
	Mejoramiento de la calidad y confiabilidad del servicio de energía eléctrica en los barrios subnormales ubicados en los municipios del sistema interconectado a nivel nacional	88.313	2,56%	448	88.313	1,94%	0,00%
	Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas ZNI a nivel nacional	110.230	3,20%	656	110.240	2,43%	0,01%
	Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional	135.290	3,93%	534	135.290	2,98%	0,01%
	Mejoramiento del subsuministro de la demanda no atendida que perciben los usuarios del sin y las ZNI nacional	-	-	-	572	0,01%	-
	Mejoramiento en la disminución de las brechas de acceso a energía estable y limpia a nivel nacional	-	-	-	587	0,01%	-
	Fortalecimiento de la política pública para promover la transformación energética en agencias y usuarios del territorio nacional. [previo concepto CDP]	-	-	-	1.860	0,04%	-
	Mejoramiento de la eficiencia y seguridad en los productos, sistemas e instalaciones que están bajo el alcance de los reglamentos técnicos del sector de energía eléctrica en el territorio nacional	-	-	-	1.105	0,02%	-
Total		2.247.617	65,3%	719.884	3.238.112	71,3%	45,4%

Fuente: CDEFP- CGR – Elaboración DESME

Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)

En 2020 el IPSE recibió una asignación de \$35.898 millones (1% de la inversión en electricidad). Para el principal proyecto de Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las zonas no interconectadas, se prevé una asignación de \$15.885 millones; sin embargo, a agosto de 2020 se destaca que la obligación es sólo de \$194 millones (1,04%) (Cuadro 9).

Tres de los siete proyectos presentan asignaciones presupuestales menores frente al presupuesto previsto para su ejecución y la totalidad de proyectos presentan baja ejecución en 2020 (promedio 2,3%). Esto afecta el cumplimiento de los objetivos relacionados con mejorar la infraestructura de generación eléctrica de las ZNI, fortalecer las capacidades administrativas y técnicas de los prestadores del servicio de energía eléctrica y de las comunidades y ampliar la capacitación a las comunidades, entre otras, para expandir la cobertura, el seguimiento a calidad y continuidad de la prestación del servicio de energía eléctrica en este tipo de localidades.

46 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 9 Comparativo PPGN 2020-2021 Proyectos de inversión IPSE Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020			PGN 2021		Variación Porcentual
		A. Definitiva	Participación	Obligación	A. Inicial	Participación	
Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las zonas no interconectadas	Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas	18.647	0,54%	194	15.885	0,35%	-14,82%
	Fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones de IPSE como referente de información para ZNI	2.243	0,07%	415	4.426	0,10%	97,35%
	Inventario actualizar el inventario de los activos eléctricos del instituto de planificación y promoción de soluciones energéticas	987	0,03%	24	1.223	0,03%	23,99%
	Actualización ampliación de la cobertura de telemetría y monitoreo de variables energéticas en las ZNI	977	0,03%	-	808	0,02%	-17,27%
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Fortalecimiento actualización y organización del archivo local (central, de gestión e histórico) del IPSE Bogotá	515	0,01%	-	1.077	0,02%	108,13%
	Formación fortalecer la gestión y divulgación de información energética a favor de la Colombia no interconectada	-	-	-	812	0,02%	-
Total		35.898	1,0%	843	33.016	0,7%	-8,03%

Fuente: CDEFP- CGR – Elaboración DESME

Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

En 2020 la entidad presenta cuatro proyectos de inversión por \$15.785 millones, con un 4,8% de ejecución a agosto. Para 2021 se tiene proyectada una disminución recursos de 16,38%, lo cual puede afectar el cumplimiento de objetivos (Cuadro 10).

Cuadro 10 Comparativo PPGN 2020-2021 Proyectos de inversión CREG Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020			PGN 2021		Variación Porcentual
		A. Definitiva	Participación	Obligación	A. Inicial	Participación	
Gestión de la información en el sector minero energético	Estudios y análisis para la adopción de medidas regulatorias requeridas por los sectores de energía eléctrica, gas combustible y combustibles líquidos a nivel nacional	9.173	0,27%	270	9.867	0,22%	7,57%
	Mejoramiento y modernización de los tics de la CREG a nivel nacional	5.790	0,17%	428	2.732	0,06%	-52,81%
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Divulgación de la regulación a la ciudadanía a nivel nacional	462	0,01%	17	360	0,01%	-22,00%
	Fortalecimiento institucional a partir del aprendizaje organizacional a nivel nacional	360	0,01%	36	240	0,01%	-33,33%
Total		15.785	0,5%	751	13.200	0,3%	-16,38%

Fuente: CDEFP- CGR – Elaboración DESME

Contraloría General de la República 47

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)

Para 2020 se ejecutan dos proyectos que continúan en 2021, aunque en la actualidad se observa una muy baja ejecución en ambos proyectos (Cuadro 11). Esto afecta los objetivos principales de estos dos rubros que son el fortalecimiento de la confiabilidad del sistema eléctrico para requerimientos futuros en la demanda, en el primer caso; y contar con insumos técnicos de alta calidad para la apropiada planeación energética de largo plazo, para el segundo. Adicionalmente, para el segundo proyecto hay una disminución significativa en la asignación de presupuesto para el 2021.

Cuadro 11 Comparativo PPGN 2020-2021 Proyectos de inversión UPME Millones de pesos

Programa	Rubro	PGN 2020			PGN 2021		Variación porcentual
		A. Definitiva	Participación	Obligación	A. Inicial	Participación	
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Implementación de acciones para la confiabilidad del subsector eléctrico a nivel nacional	5.275	0,15%	363	5.732	0,13%	8,67%
	Asesoría para la seguridad energética y el seguimiento del gas a nivel nacional	3.628	0,11%	189	2.150	0,05%	-40,74%
Total		8.903	0,3%	552	7.882	0,2%	-11,46%

Fuente: CDEFP- CGR – Elaboración DESME

En relación con el análisis de impacto de la COVID-19, observamos que el marco fiscal de mediano plazo 2020, estima que la actividad de los sectores de energía, gas y agua creció un 4% en el primer trimestre y se espera que su crecimiento el resto del año no se vea directamente afectado por las medidas de aislamiento*.

Se prevé disponer recursos de financiamiento por \$6,5 billones, destinados a proteger las empresas nacionales de los efectos de la emergencia económica, dar apoyos de liquidez a otras entidades públicas y financiar los subsidios de los servicios públicos de los estratos 1 y 2¹⁰. No obstante el Decreto 517 de abril 4 de 2020, que difería los pagos de tarifas del servicio de electricidad, fue declarado inconstitucional lo que implica que no se destinen recursos para esta actividad.

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020; páginas 99 y 101.

10. Ibidem; página 407.

48 Contraloría General de la República

2.1.5 Subsector minas

La asignación presupuestal en el PGN 2021 para el subsector minero asciende a \$93.387 millones, apuntándole a los programas Consolidación productiva del sector minero; Desarrollo ambiental sostenible del sector minero energético; Gestión de la información en el sector minero energético y Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector minas y energía, incluidos en el PND 2018-2022; los cuales vienen de los dos PND anteriores y que para el año 2021 se presentan 14 proyectos de inversión, los cuales continúan apoyando y fortaleciendo la actividad minera, buscando disminuir los impactos sobre el medio ambiente, con el objetivo de una mayor productividad y competitividad del sector y en mayores ingresos al Estado, en impuestos y regalías.

Para este PGN 2021 se evidencia que los proyectos enfocados hacia el fortalecimiento de los pequeños mineros y mineros de subsistencia fueron eliminados, lo que puede conllevar a que entren en la ilegalidad.

Por otro lado, se observa un aumento de recursos de \$1.040 millones para el apoyo al control de la extracción ilícita de minerales, que representa un aumento del 24,5% respecto a lo asignado en el 2020, sin embargo, no se alcanza a recuperar los \$5.500 millones en que fue disminuido este rubro en la vigencia 2019, poniéndose en riesgo el cumplimiento de objetivos y metas de la lucha frontal contra esta actividad planteada en el PND 2018 - 2022.

Proyectos de inversión

El Proyecto de ley PGN 2021, asigna al subsector minas recursos por \$93.387 millones, que representan el 2,06% del total de inversión del sector minero energético (\$4,5 billones) y un aumento del 28,39% respecto de la asignación en el PGN 2020 (\$72.737 millones). Estos recursos son distribuidos entre el MME, la ANM, el SGC y la UPME para desarrollar 14 proyectos de inversión, uno menos que en 2020 (Cuadro 12).

Cuadro 12
Comparativo PPGN 2020-2021
Proyectos de inversión entidades Sector Minas y Energía
Subsector minas
Millones de pesos

Entidad	Programa	Proyecto	Apropiación 2021	Apropiación 2020	Variación %
Agencia Nacional de Minería (ANM)		Fortalecimiento de los mecanismos de promoción del sector minero nacional	3.693	2.321	59,13%
		Mejoramiento de la seguridad en el desarrollo de la actividad minera nacional	4.800	4.300	11,63%
		Consolidación productiva del sector minero	20.395	17.208	18,52%
		Optimización de las condiciones técnicas y legales de la información del sistema integrado de gestión minera con las solicitudes pendientes a 2018 nacional	9.186	10.000	-8,14%
		Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	5.800	2.937	97,48%
		Fortalecimiento de los servicios de la ANM apoyados en las tecnologías de la información y las comunicaciones Bogotá	7.380	6.426	14,84%
		Optimización de los sistemas: planeación y gestión (MIPG) y el sistema integrado de gestión (SIG) de la Agencia Nacional de Minería Bogotá	0	1.365	-100,00%
		Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	10.500	0	
		Fortalecimiento del desempeño institucional de la ANM a nivel nacional (previo concepto DNP)	4.700	0	
		Subtotal	66.855	44.557	50,04%

Cuadro 12 - Continuación
Comparativo PPGN 2020-2021
Proyectos de inversión entidades Sector Minas y Energía
Subsector minas
Millones de pesos

Entidad	Programa	Proyecto	Apropiación 2021	Apropiación 2020	Variación %		
Ministerio de Minas y Energía Gestión General		Consolidación productiva del sector minero	0	8.000	-100,00%		
		Consolidación productiva del sector minero	0	1.300	-100,00%		
		Consolidación productiva del sector minero	4.657	5.000	-6,96%		
		Consolidación productiva del sector minero	0	1.000	-100,00%		
		Consolidación productiva del sector minero	4.240	4.000	6,00%		
		Desarrollo ambiental sostenible del sector minero energético	5.290	4.250	24,47%		
		Consolidación productiva del sector minero	5.136	0			
		Subtotal	19.323	23.550	-17,95%		
		Servicio Geológico Colombiano	Gestión de la información en el sector minero energético	Ampliación del conocimiento del potencial mineral en el territorio nacional	5.491	2.220	147,34%
		Unidad De Planeación Minero Energética (UPME)	Gestión de la información en el sector minero energético	Asesoría para promover el desarrollo sostenible y la competitividad del sector minero nacional	1.718	2.410	-28,71%
		Total subsector minero		93.387	72.737	28,39%	

Fuente: CDEFP- CGR – Elaboración DESME

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

En este proyecto de ley incluyeron dos proyectos nuevos en la ANM, referentes a la Consolidación del sistema integral de gestión minera a nivel nacional y Fortalecimiento del desempeño institucional de la ANM a nivel nacional, por valor de \$15,600 millones, destinados posiblemente al apoyo del nuevo Sistema Integral de Gestión Minera- ANNA Minería, el cual reemplazó al Catastro Minero Colombiano. Del mismo modo en el MME se incluyó un nuevo proyecto denominado Fortalecimiento de políticas orientadas a la transformación del sector minero nacional, por valor de \$5.136 millones, posiblemente entre otros objetivos para eliminar el mercurio del beneficio de oro.

Los proyectos de inversión a los que se le asignaron mayores recursos son los siguientes:

2.1.5.1 Mejoramiento de los estándares de la actividad minera a nivel nacional.

Igual que en 2020, es el proyecto de inversión del subsector con mayor participación de recursos, \$20,395 millones (21,84%), que representa un incremento del 18,52% frente al 2020.

Este proyecto reemplaza al proyecto de Mejoramiento de los estándares de la actividad minera de pequeña y mediana escala a nivel nacional, cuyo horizonte solamente contemplaba la vigencia 2019, con lo cual se evidencia la línea de política contemplada en el PND de reducir recursos focalizados para el apoyo a la pequeña y mediana minería.

El proyecto apoya las actividades de formalización minera en las áreas de reserva especial de minería tradicional y mediana minería, en concordancia con lo contemplado en el PND, con el fin de que el país tenga una minería rentable financieramente.

2.1.5.2. Optimización de las condiciones técnicas y legales de la información del sistema integrado de gestión minera con las solicitudes pendientes a 2018.

El proyecto tiene como horizonte el periodo 2019-2022, con el objeto de depurar las solicitudes mineras que tenía la ANM a 2018, las cuales ascendían a 13.126 según información del Catastro Minero Colombiano, debido a que el sistema presenta deficiencias en las condiciones técnicas y legales de los datos e información que no permite su enlace al Sistema Integrado de Gestión Minera (SIGM), el cual fue producto de un convenio con el gobierno canadiense y que se espera tener en producción en el 2021. El PGN 2021 proyecta una asignación inicial de \$9.186 millones, un 8,14% menos que en el 2020.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

2.1.5.3. Apoyo a las acciones de control de la explotación ilícita de minerales en el territorio nacional.

Los recursos asignados en el PGN 2021 se proyectan en \$5.290 millones, lo que significa un aumento del 24,5% respecto al PGN 2020, que no alcanza a compensar la disminución de recursos en este rubro sucedida en 2020, manteniéndose la afectación del objetivo planteado en el PND 2018-2022, de lucha frontal contra esta actividad ilegal.

En síntesis, el PGN 2021 da continuidad a 13 proyectos de inversión del sector ya incluidos en el PGN 2020, pero elimina cuatro proyectos de inversión. Por otra parte, se incorporan tres nuevos proyectos, con una asignación inicial de \$20.736 millones.

A manera de conclusión observamos en el Sector Minas y Energía una mejor planeación presupuestal para la vigencia PGN 2021. En algunos rubros se aumentaron los recursos y en otros casos se disminuyeron ajustándose a la realidad de las necesidades, no obstante, para los sectores de minería y gas los recursos siguen siendo insuficientes para el cumplimiento de las metas del PND 2018-2022.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

3. Sector Salud

Aunque en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2021 se registra un incremento para el sector salud esta cifra resulta menor a la de años previos, considerando que en 2020 el presupuesto se incrementó 11,3% frente a 2019 (\$28,9 billones); sin embargo, entre el 2018 y 2019 el incremento fue de cerca del 20,6%. Teniendo en cuenta la coyuntura que está viviendo el sector salud como consecuencia de la Pandemia por la COVID-19, en todos sus aspectos (administrativos, operativos y de necesidades asistenciales por las necesidades de morbimortalidad tanto en salud física como mental), este incremento para 2021, podría ser insuficiente.

Se destaca que de la apropiación total proyectada a 2021 en el sector salud, se destinan a funcionamiento el 98% de los recursos, con un monto de \$34,37 billones, siendo 7,2% mayor que lo apropiado para 2020. Por su parte, la inversión representa solo 2% del total del PPGN, con \$0,74 billones y un aumento de 1,6%, respecto de 2020 (Cuadro 13).

Cuadro 13
Apropiación presupuestal sector salud 2020 - 2021
Millones de pesos

Objeto del gasto	Apropiación Definitiva 2020	Apropiación Definitiva 2021	Variación 2020 - 2021	Participación 2021
Funcionamiento	32.077.691	34.374.380	7,2%	97,9%
Inversión	730.991	743.035	1,6%	2,1%
Total	32.808.682	35.117.415	7,0%	100,0%

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda, Cálculos DES-SALUD-CGR

En el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal 2021 se destaca en lo apropiado por entidad, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) con 97,9% y incremento de 7% respecto de 2020, seguido por el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia con una pequeña participación de 0,7% y un incremento de 9,7%. Las demás entidades del sector participan con el restante 1,4% (Cuadro 14).

El mayor crecimiento en términos absolutos en la asignación presupuestal del PPGN se presenta, en el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual pasa de \$32,13 billones en 2020 a \$34,38 billones en 2021, con un incremento de \$2,25 billones adicionales, no obstante, siendo el mayor incremento en el sector, mantiene monto casi similar al de la vigencia anterior, al descontar la inflación y si se toman en cuenta los requerimientos con ocasión de la pandemia desatada de la COVID -19 en nuestro país.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 14
Apropiación por entidad sector salud 2020 - 2021
Millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva 2021	Variación 2020 - 2021	Participación 2021
Ministerio de Salud y Protección Social	32.132.822	34.389.268	7,0%	97,9%
Fondo Pas. Soc. de Ferrocarriles Nales. de Col.	209.081	229.455	9,7%	0,7%
Inst. Nal. de Vig. de Med. y Alim. (Inverna)	196.133	206.417	5,2%	0,6%
Superintendencia Nacional de Salud	167.109	179.923	7,7%	0,5%
Instituto Nacional de Salud	79.920	77.015	-3,6%	0,2%
MSPS-Un. Adm. Esp. Fondo Nal. de Establecimientos	23.617	35.337	49,6%	0,1%
Total	32.808.682	35.117.415	7,0%	100,0%

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda, Cálculos DES-SALUD-CGR

Respecto de la apropiación en los rubros de funcionamiento, el PPGN 2021 asigna el 98,8% a transferencias corrientes, las cuales se incrementan 7,2% respecto de 2020, seguido de los gastos de personal con 0,8%, los cuales crecen 8,3%, en tanto que para los demás rubros se destina el 0,4% (Cuadro 15).

Cuadro 15
Apropiación por rubro de funcionamiento 2020 -2021
Millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva 2021	Variación 2020 - 2021	Participación 2021
Transferencias corrientes	31.634.661	33.971.130	7,2%	98,8%
Gastos de personal	259.828	281.315	8,3%	0,8%
Adquisición de bienes y servicios	82.658	72.858	-11,9%	0,2%
Gastos de comercialización y producción	19.892	26.865	35,1%	0,1%
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	20.652	22.212	7,6%	0,1%
Total	32.877.691	34.374.380	7,2%	100,0%

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda, Cálculos DES-SALUD-CGR

Se destaca la reducción en la adquisición de bienes y servicios en 11,9%, y el incremento en los gastos de comercialización y producción en 35,1%, los cuales pasan de \$19.892 millones en 2020 a \$26.865 millones en 2021.

Respecto de lo apropiado en el PPGN 2021, para el rubro de inversión del sector salud sobresale el programa de salud pública y prestación de servicios con el 76,7%, con una reducción de 0,8%, siendo un componente importante del mejoramiento de la salud pública, al pasar de \$574.596 millones en 2020 a \$570.082 millones en 2021. Por el contrario, se observa incremento importante en el programa de fortalecimiento de la gestión y dirección del sector salud con 22,4% y en el de protección social inspección vigilancia y control de 6,7% (Cuadro 16).

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 16
Apropiación por programa de inversión 2020 -2021
Millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva 2021	Variación 2020 - 2021	Participación 2021
Salud Pública y prestación de Servicios	574.596	570.082	-0,8%	76,7%
Inspección, Vigilancia y Control	108.142	115.413	6,7%	15,5%
Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Salud y Protección Social	39.842	43.877	22,4%	5,9%
Aseguramiento y Administración del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS	12.412	13.663	10,1%	1,8%
Total	730.991	743.035	1,6%	100,0%

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda, Cálculos DES-SALUD-CGR

El Ministerio de Salud y Protección Social apropia el 75,2% de la inversión en el PPGN de 2021, seguido por la Superintendencia Nacional de Salud con 10% e Invima con 9,7%.

En el sector salud, antes de la pandemia, ya existían algunos aspectos que implicaban una inversión importante en salud en el marco del PND y que no son explícitos en el PPGN, aunque pueden estar relacionados de manera tangencial:

El acuerdo de punto final: según lo publicado por el MSPS a través del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), se han ejecutado \$1,51 billones, quedando aún pendiente un porcentaje importante de lo proyectado en esta política¹¹, que, según lo establecido por el Gobierno, podía ascender entre los 5 y 6 billones de pesos¹².

Si bien en este aspecto se hace claridad en el documento anexo del PPGN que hay un incremento del 20,5% del presupuesto destinado a aseguramiento en salud, al pasar de \$18,3 billones en 2020 a \$22,01 billones en 2021 (\$3,71 billones), esto resultaría insuficiente considerando que este rubro incluye muchos otros aspectos como eficiencia del gasto en servicios y tecnologías no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Captación (UPC) (artículo 240 del PND) y no exclusivamente saneamiento financiero (artículos 237 y 238 del PND).

11. Dentro del artículo del Plan Nacional de Desarrollo se incluyen medidas que permitirán realizar el saneamiento tanto a nivel nacional como territorial. En el régimen contributivo, la ADRES adelantará un proceso de auditoría y pago de una posible deuda a reconocer correspondiente a \$5,2 billones. El saneamiento del régimen subsidiado implica pagos por aproximadamente \$1,5 billones donde la nación cofinanciará el esfuerzo territorial para así lograr el saneamiento definitivo. <https://sig.sispro.gov.co/acuerdo-punto-final/#>

12. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Acuerdo-de-Punto-Final-medida-para-mejores-servicios-de-salud-presidente-Duque.aspx>

Contraloría General de la República

57

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Desnutrición infantil: El PND establece una reducción de la desnutrición crónica a 2022 de 10,8% a 8%. Si bien, según el Ministro de Salud y Protección Social, así como una reciente comunicación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), este indicador viene en descenso (inclusive para el primer semestre de 2020 en medio de la pandemia se redujeron las muertes por esta causa en un 39%), existe un alto riesgo de que los cambios socioeconómicos derivados del confinamiento desencadenen en un recrudescimiento de esta problemática. Aunque el PGN prioriza en primer lugar la inversión del Sector Inclusión Social y Reconciliación, con una asignación de recursos por \$13,4 billones (25,2% del total de la inversión), no se debe perder de vista el presupuesto propio en el sector salud dirigido a Promoción de la Salud en los menores de cinco años, como objetivo prioritario en la asignación de recursos.

Es un aspecto importante del PND la dotación de talento humano e infraestructura en salud a las regiones del país de acuerdo con sus necesidades. Así mismo, dentro del sector se destaca la distribución de recursos para vacunación, programas de prevención y salud pública, fortalecimiento del sistema de Información SISPRO y los programas relacionados con la situación de salud de la población colombiana, epidemiología y demografía, fortalecimiento de los laboratorios en el desarrollo de la misionalidad de entidades como el INS y el INVIMA, entre otros, como se muestra más adelante en la descripción de los proyectos de inversión del sector. Sin embargo, aunque se incluye un proyecto de capacidad instalada asociado a la prestación de servicios, no es clara su destinación en forma específica al fortalecimiento de este objetivo incluido en el PND, pues únicamente se incorpora la nómina propia del funcionamiento de 3.173 cargos del Ministerio de Salud y Protección Social (Pág. 23).

En cuanto al control de la hipertensión para reducir el riesgo de enfermedades cerebrovasculares y del corazón, llama la atención la disminución de recursos en 18% de proyecto de implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad (Cuadro 17). Considerando además la falta de seguimiento por parte de las EPS de varios pacientes con HTA Crónica. Se espera con este comportamiento, que exista una probabilidad en el recrudescimiento de estas patologías, y por lo tanto un aumento en el gasto en salud por estos eventos.

58

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 17
Apropiación por programa de inversión 2020 -2021
Millones de pesos

Entidad	Proyecto	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva 2021	Variación 2020 - 2021	Participación 2021
MSPS	Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones -pai nacional	354.980	348.440	-1,8%	46,9%
INVIMA	Fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control de los productos competencia del invima a nivel nacional	46.965	49.624	5,7%	6,7%
MSPS	Fortalecimiento de la información relacionada con la situación de salud de la población a nivel nacional	26.274	40.000	52,2%	5,4%
MSPS	Fortalecimiento sistema de información de salud y protección social nacional	25.800	36.000	39,5%	4,8%
MSPS	Implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad - Nacional	36.607	30.000	-18,0%	4,0%
SNS	Fortalecimiento de la atención, protección y promoción de la participación de los ciudadanos en el sistema general de seguridad social en salud nacional	22.669	23.372	3,1%	3,1%
SNS	Fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control realizada por la superintendencia nacional de salud al sistema general de seguridad social en salud, a nivel nacional	22.047	22.498	2,0%	3,0%
MSPS	Mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud nacional	0	20.000	100,0%	2,7%
MSPS	Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional	10.265	13.000	26,6%	1,7%
SNS	Optimización de la prestación de servicios y provisión de soluciones de tecnologías de la información y las comunicaciones -ic de la superintendencia nacional de salud nacional	9.483	11.917	25,7%	1,6%
INVIMA	Fortalecimiento de la arquitectura tecnológica y los procesos asociados a la gestión de las tecnologías de la información y comunicaciones nacional	10.612	11.245	6,0%	1,5%
MSPS	Fortalecimiento de la atención en salud de la población migrante no asegurada nacional	0	10.061	100,0%	1,4%
Subtotal principales 12 proyectos		565.701	616.157	8,9%	82,9%
Total general inversión Sector Salud		730.991	743.035	1,6%	100,0%

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda, Cálculos DES-SALUD-CGR

Contraloría General de la República

59

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

El PPGN 2021 incluye la disminución de los recursos asignados al FOME en 60,8% respecto a 2020, equivalente a \$14,9 billones en 2021, justificando en el hecho de que fue creado "con el objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de mitigar los efectos adversos de la pandemia sobre la generación de empleo". Según el documento, "el mayor esfuerzo para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 tiene lugar en la presente vigencia, de tal suerte que ello causa la reducción de los recursos del FOME en 2021". Sin embargo, esta podría ser una decisión que tendría que reconsiderarse, teniendo en cuenta la incertidumbre que representa el avance de la pandemia, así como la durabilidad de las consecuencias derivadas de la emergencia o aparición de necesidades como la adquisición y distribución de la vacuna para COVID-19.

El principal proyecto de inversión del sector se encuentra en el MSPS y corresponde al de implementación de acciones del Programa Ampliado De Inmunizaciones (PAI) nacional, el cual representa 46,9% de la inversión del PPGN en 2021, pero que se reduce 1,8% respecto de 2020. Le sigue el proyecto de fortalecimiento de inspección, vigilancia y control de los productos competencia del Invima a nivel nacional con 6,7% de participación y el de fortalecimiento de la información relacionada con la situación de salud de la población a nivel nacional con 5,4.

Sobresale la aparición de los proyectos de mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud nacional con apropiación de \$20.000 millones y el de fortalecimiento de la atención en salud de la población migrante no asegurada nacional con \$10.061 millones.

Así mismo, se registra la eliminación de recursos a los proyectos de asistencia financiera para promover el proceso de formación de residentes que cursan especializaciones prioritarias para la salud nacional, que como segundo en importancia en la vigencia 2020, apropió recursos por \$55.000 millones, al igual que el del apoyo a entidades territoriales y ESE en proyectos que mejoren la capacidad resolutiva en la prestación de servicios de salud - nacional, el cual apropió recursos por \$10.000 millones, dos proyectos con un impacto a nivel de las capacidades en talento humano del sector y de igual manera de la atención en los territorios de la nación. Para la CGR constituye un contrasentido, que en plena pandemia se desfinancie un rubro que afectará las expectativas de los médicos residentes, quienes en mucho hacen parte del contingente de servidores de la salud que enfrentan con abnegación esta crítica situación.

Los 12 principales proyectos referidos en el Cuadro 16 de la inversión del sector salud representan en conjunto 82,9% de la inversión proyectada en 2021, la cual está compuesta en total por 61 proyectos, distribuidos en las entidades y en los diferentes programas del PND del sector a nivel nacional.

60

Contraloría General de la República

4. Sector Trabajo

La proyección de la asignación del sector trabajo para 2021 es de \$27,03 billones, ocupando el tercer lugar dentro de los 20 sectores, después de educación (\$46,95 billones) y salud y protección social (\$35,78 billones). Sin embargo, registra una mayor reducción de recursos con un 14,4% (en 2020 la asignación fue de \$31,5 billones). El presupuesto del sector se distribuye en \$23,1 billones para gastos de funcionamiento y \$3,9 billones para inversión, equivalente a un 7,4% del total de recursos para este propósito en el 2021.

Por entidades, la mayor disminución de recursos corresponde al Ministerio de Trabajo (-16,17%), seguida por el SENA (-4,33%). No obstante, se observa un incremento importante de recursos para 2021 en la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) (12,05%) y en menor medida en la Superintendencia de Subsidio Familiar (SSF) (4,86%) y en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) (4,20%).

4.1 Aspectos específicos del PPGN 2021 para el sector trabajo

4.1.1. Gastos de funcionamiento en el sector

En lo referente a recursos para funcionamiento, se observa una caída importante en el Ministerio de Trabajo (-10,49%), junto con la registrada en el SENA (-3,84%) y en la UAESPE (-2,56%).

Revisando en detalle las cifras de funcionamiento en el Ministerio de Trabajo, en lo referente a las transferencias pensionales, el componente más importante en el sector, disminuyeron un 10,63%, al pasar de \$25,4 billones en 2020 a \$22,7 billones en 2021, explicado principalmente por la reducción de la transferencia presupuestal a Colpensiones que pasa de \$14,3 billones en 2020 a \$11,2 billones (-21,62%), justificada, por una parte, en el importante incremento de traslados de afiliados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media (RPM), que hace que lleguen recursos frescos a Colpensiones¹³ y suaviza la necesidad de éstos a corto plazo, pero que a mediano y largo plazo, requerirá de una importante inyección al PGN para

13. Esta transferencia de recursos puede aumentar de manera importante si se aprueba la posibilidad de traslado de afiliados de las Administradoras de Fondos de Pensiones a Colpensiones si se aprueba un proyecto de ley que sobre este tema cursa en el Congreso.

su fondeo; asimismo, revisando la ejecución de los recursos para pensiones en las vigencias anteriores, se observa una utilización de los recursos asignados que oscila entre el 60 y 70%, lo que refuerza el porqué de la disminución de recursos.

Vale la pena advertir, que en este cálculo no se incluyen las transferencias pensionales de las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía, que suman \$8 billones, y los recursos al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) por un valor de \$9,3 billones. Si se toman todos los recursos destinados a pensiones por el Estado colombiano, su monto alcanza los \$40 billones. Esta transferencia de recursos puede aumentar de manera importante si se aprueba la posibilidad de traslado de afiliados de las administradoras de fondos de pensiones a Colpensiones si se aprueba un proyecto de ley que sobre este tema cursa en el Congreso. También se registra una importante caída de la transferencia de recursos del rubro "Distribución previo concepto DGPPN", por lo que no es clara su destinación, que pasa de \$19.539 millones a \$6.436 millones (-67%)¹⁴.

Se registra un incremento importante en la transferencia de recursos a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pasando de \$2.653 millones en 2020 a \$18.266 millones (589%), sobre lo cual es necesario conocer su finalidad.

Finalmente, para el caso de la SSF y la UEAOS, hay un incremento de recursos para funcionamiento acorde con la actualización por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, equivalente a un 4,5% y 4,78%, respectivamente.

4.1.2. Gastos de inversión en el sector

Se distingue una disminución de la inversión en importantes proporciones en el Ministerio de Trabajo (-86,21%) y en menor medida en el SENA (-4,35%).

La caída arriba citada obedece principalmente a la no inclusión en el Ministerio de Trabajo, de recursos de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, para las transferencias monetarias del programa Colombia Mayor, que para 2020 fueron

14. "Existen gastos que por su naturaleza requieren de la autorización expresa de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional para su uso. En estos casos los rubros a través de los cuales se administran estos recursos llevan la leyenda "Previo Concepto DGPPN. Retornado el 14 de agosto de 2020 de: <https://sedeelectronica.mihacienda.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do?formAction=btShow&t=50085&s=0#no-back-button>

de \$1,5 billones y trasladados para su ejecución al Departamento de Prosperidad Social. En este hecho presupuestal es importante retomar el debate acerca de si Colombia Mayor debe desvincularse de su causa estructural –mercado formal laboral minoritario y alta informalidad en la ocupación– que impide considerar un retiro laboral viable para todos los ciudadanos y pasar a contemplarlo cada vez más como un compromiso constitucional enmarcado en un sistema de protección de la vejez.

Otra preocupación surge, frente a la difícil situación de empleo, uno de los principales problemas actuales (Tasa de desempleo de 19,8% en junio de 2020) y de cara al reto 2022 del PND de lograr su disminución a un 7,9%, creando 1,6 millones de empleos, puesto que a nivel presupuestal no se ve reflejado ese compromiso sectorial: el programa destinado para tal fin, denominado "Generación y Formalización de Empleo", aumenta en un 3%, al pasar de \$335.600 millones en 2020 a \$345.500 millones en 2021. Este incremento incluye una mayor asignación para este programa en la UAESPE, de un 50,5% más (\$2.700 millones), pasando de \$5.300 millones a \$8.000 millones para la próxima vigencia.

Es importante la ausencia en 2021 de un programa para la implementación del enfoque de género en el ámbito laboral, proyecto que venía de vigencias anteriores (en el año 2019 se superó la meta de 418.000 mujeres, logrando la cifra de 610.000 mujeres incorporadas en sitios de trabajo formal), más aún en estos momentos donde se ha evidenciado que las mujeres son las mayores perjudicadas con la crisis económica que ha traído la pandemia; esta falencia, no se compadece con los lánguidos resultados alcanzados en este tema en el PND, donde el indicador "Porcentaje de implementación de los sistemas de equidad de género", solo alcanza un avance del 12,50%, a marzo de 2020.

De otra parte, se observa un incremento, en lo relacionado en las tareas de Inspección, Vigilancia y Control, necesarias en la actual coyuntura, de alta vulneración de derechos fundamentales al trabajo, al pasar de \$5.800 millones en 2020 a una propuesta de \$8.484 para 2021 (46,2%). Este aumento se hace indispensable, dada la magnitud de la problemática actual, donde es muy posible que el Ministerio de Trabajo no tenga la capacidad operativa de conocer y actuar en tiempo real en todos los casos de despidos laborales, y así, evitar que se hagan efectivos, principalmente en ciertas modalidades de vinculación, como lo son los trabajadores en periodos a prueba, empleados en contrato obra o labor, o a través de empresas de trabajo temporal. Un dato que confirma la validez de este incremento, es que, con corte al mes de julio, las solicitudes y quejas con ocasión de la emergencia por Covid-19

con corte a julio 31 atendidas por el Ministerio de Trabajo ascienden a 9.122 requerimientos (Ministerio de Trabajo, 2020).

De manera similar los recursos para investigación en temas laborales, que no habían sido relevantes históricamente en el sector, registran en la propuesta para 2021 una importante destinación, al pasar de \$2.738 millones a \$27.051 millones, es decir un incremento de 1.038%. Aquí se muestra fundamentalmente que este proceso, se perfile, entre otros temas, hacia la investigación de políticas públicas intersectoriales de choque en empleo, frente al nuevo escenario laboral de alta virtualidad pospandemia, donde serán requeridas, de ahora en adelante, nuevas competencias laborales (p. ej. adaptar la capacidad de atención del Estado y sus funcionarios en temas como tramites) y se logre así, un oportuno apoyo y acompañamiento a la transformación laboral de muchos sectores del aparato productivo colombiano.

Se advierte también, un incremento del 7,7% (\$7.400 millones) en la transferencia a Colpensiones para el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEP), pasando de \$96.500 millones en 2020 a \$104.000 millones en 2021. No obstante, no queda claro si este rubro compensa el impacto del comportamiento del mercado de valores en época de pandemia, que afectó las reservas que garantizan el pago de las anualidades vitalicias de aquellos adultos mayores más vulnerables beneficiarios de los BEPS.

En cuanto a la SSF, muestra un incremento de recursos importantes para inversión (\$500 millones), equivalente a un incremento de 6,25% con respecto a la vigencia anterior, representado principalmente en el fortalecimiento de las tecnologías de información (35,98%) y de talento humano de la entidad (26,73%).

La UAEOS tuvo un aumento leve en sus recursos de inversión, que se evidencia en mayores recursos para fortalecimiento institucional de la entidad en los proyectos de posicionamiento del sector solidario, con un incremento del 250%, junto con la implementación sistema de gestión documental de la entidad con un aumento de recursos del orden del 193%.

En conclusión, si bien se reconoce que la mayoría de programas generadores de empleo, no se encuentran específicamente en este sector, como son minas y energía, vivienda o infraestructura, no se debe desconocer que el sector debe liderar mediante unas políticas y recursos definidos, las estrategias para impulsar el empleo y ser el engranaje con el sector privado, en la actual coyuntura y en el marco de la estrategia pospandemia que debe diseñar el país, no es del todo claro que con los recursos asignados, dicho desafío se enfrente de la mejor manera.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

5. Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

En términos generales, el gasto total en los sectores a cargo de esta Delegada crece en 4,65% con respecto a 2020, explicado principalmente por el crecimiento inercial de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)-E (4,59%) y de las transferencias al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), cuyo monto representa el 80% del total del gasto sectorial en educación. Sin embargo, los recursos para los sectores de deporte y recreación, cultura y ciencia y tecnología presentan decrecimientos importantes por el recorte presupuestal en algunos proyectos de inversión.

La inversión en el sector educación se ve afectada para 2021 aunque en menor proporción, además se observa que del presupuesto para 2020 se encuentran suspendidos \$533.22 millones, que aunque en general no son muy representativos para los sectores analizados (1,1%) en sectores como C&T y Recreación y Deporte si corresponden a más de 25% de la inversión para este año. Esta situación se presenta en el cuadro 18 y se explica más adelante en el análisis de manera individual.

Cuadro 18
Presupuesto vigente 2020 vs Presupuesto estimado 2021 en los sectores de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Recreación y Deporte
Miles de millones de pesos

Sector	Gasto	Recursos suspendidos 2020	2020	2021	Variación nominal	Variación porcentual
Educación	201,30	44.915,46	47.485,74	2.570,27	5,72%	
Funcionamiento sin SGP	-	14.699,92	16.202,61	1.502,69	10,22%	
SGP	25.877,37	27.074,45	1.197,07	4,63%		
Educación	25.658,87	26.836,78	1.177,91	4,59%		
Alimentación escolar	218,51	237,67	19,16	8,77%		
Inversión	291,30	4.208,68	-129,49	-2,98%		
Deporte y recreación	170,00	676,74	436,15	-240,59	-35,93%	
Funcionamiento	-	29,59	39,88	10,29	0,73%	
Inversión	170,00	637,14	396,36	-240,88	-39,81%	
Cultura	40,00	448,16	391,03	-57,14	-12,73%	
Funcionamiento	10,00	240,99	214,60	-26,39	-10,95%	
Inversión	30,00	207,17	176,43	-30,74	-14,84%	
Ciencia y tecnología	121,92	392,36	280,85	-111,51	-28,42%	
Funcionamiento	-	24,17	24,39	0,21	0,88%	
Inversión	121,92	368,19	256,47	-111,72	-30,34%	
Total recursos	533,22	46.432,72	48.593,76	2.161,04	4,65%	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SIIF a agosto 6 de 2020 y proyecto de presupuesto 2021.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

5.1 Sector Educación

Aunque los recursos para el sector educación aumentan en 5,72% para 2021, el principal crecimiento se da en el componente de funcionamiento (6,65%) debido al comportamiento inercial de los recursos del Sistema General de Participaciones y de las transferencias al FOMAG (pensiones y cesantías), que representan el 80% del total los recursos de la inversión para educación (Cuadro 19).

Cuadro 19
Análisis comparativo presupuesto 2020 vs 2021.
Sector Educación
Miles de millones de pesos

Concepto	2020	2021	Variación nominal	Variación porcentual
Educación	44.915,46	47.485,74	2.570,27	5,72%
Funcionamiento	40.577,30	43.277,06	2.699,76	6,65%
Adquisición de bienes y servicios	74,09	77,33	3,25	4,38%
Gastos de comercialización y producción	1,29	1,29	0,01	0,50%
Gastos de personal	114,97	127,42	12,45	10,83%
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	67,71	69,72	2,00	2,96%
Transferencias corrientes	40.319,24	43.001,29	2.682,05	6,65%
Universidades	3.697,26	3.936,46	238,88	6,44%
Patrimonio personal universidades	370,94	389,49	18,55	5,00%
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	10.001,49	11.312,79	1.311,30	13,11%
Institutos técnicos y tecnológicos	66,55	71,11	4,56	6,85%
Recursos cofinanciación entidades productoras	141,69	145,94	4,25	3,00%
SGP - Educación	25.658,87	26.836,78	1.177,91	4,59%
SGP - Alimentación escolar	218,51	237,67	19,16	8,77%
Otras transferencias	163,61	71,06	-92,56	-56,57%
Inversión	4.338,17	4.208,68	-129,49	-2,98%
Calidad y fomento de la educación superior	2.343,62	2.223,75	-119,86	-5,11%
Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	1.625,95	1.683,68	57,73	3,55%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación	32,39	34,94	2,54	7,84%
Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	58,51	41,00	-17,51	-29,93%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector empleo público	9,29	6,80	-2,49	-26,83%
Mejoramiento de la calidad educativa en gestión pública	268,39	218,51	-49,88	-18,59%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SIIF a 6 de agosto de 2020 y proyecto de presupuesto 2021.

Frente a la inversión del sector se observa que decrece con relación a 2020 (-2,98%), lo cual se explica por la disminución de recursos principalmente en el programa de Calidad y fomento de la educación superior.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

La inversión del PGN por niveles educativos ha privilegiado la calidad y fomento de la educación superior durante los últimos años, con una asignación anual promedio de 50% del total de la inversión. Dentro de esta sobresale los incentivos a la demanda con (40%) del total de la inversión sectorial y que representa el 75% de los recursos para educación superior, dejando así la oferta de la educación superior pública relegada.

En relación con el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas (PND 2018-2022) la asignación ha sido poco significativa frente a los compromisos gubernamentales con el estudiantado en 2018 con el agravante que para 2020 los recursos no han presentado ninguna ejecución, además no se considera el impacto socioeconómico del COVID 19 sobre la deserción en este nivel educativo. La tendencia hacia una gratitud para los estudiantes de SISBEN I y II son poco representativos en los presupuestos de las U. Públicas, que tienden a aminorar efectivamente el grave problema de desfinanciamiento de las universidades y de las otras IES estatales.

De otra parte, se destacan los recursos para Calidad, Cobertura y Fortalecimiento de la Educación Inicial, Preescolar, Básica y Media (37%) y dentro de éste el programa de alimentación escolar, el cual a partir de 2020 es administrado por la Unidad Especial de Alimentación Escolar.

Para la alimentación escolar, se proyecta una disminución nominal en la apropiación inicial de inversión de 0,76% sin embargo al considerar la nueva entidad aparecen nuevos gastos de funcionamiento, lo cual resulta en una precaria contribución desde el Gobierno Nacional al propósito de incrementar el número de raciones alimentarias para la población estudiantil, mejorar la calidad y reducir el abandono escolar. Adicionalmente en 2020 se encuentran suspendidos recursos de la UAEAE por \$78,53 MM, que equivalen al 7,42% de la asignación inicial.

El otro programa importante es la construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa para educación preescolar, básica y media, es poco el avance para lograr la infraestructura educativa requerida para el mejoramiento de la calidad, aunque los recursos se incrementan en 13,4% y son significativos respecto del año anterior, el aporte del Gobierno Nacional Central para el cumplimiento de las metas de PND para 2022 es insuficiente.

Adicionalmente, la Escuela Superior de Administración Pública sufre una afectación negativa de 20,7% que repercute

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

especialmente en los proyectos de inversión de fortalecimiento de la calidad educativa y de la gestión pública de las entidades nacionales y territoriales.

5.2 Ciencia y Tecnología

Para el sector de Ciencia y Tecnología, el presupuesto de Colciencias desde 2017 hasta 2020 mantuvo una tendencia al alza alcanzando su mayor tope en 2020 (\$392,36 mil millones) cuando fue transformado de departamento administrativo a Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁶. Sin embargo, para 2021 se presenta una reducción presupuestal de 28,42% (\$111,51 mil millones).

Esta situación afecta negativamente los proyectos de capacitación de recursos humanos para la investigación (-24,3%) y el desarrollo de vocaciones científicas y capacidades para la investigación en niños y jóvenes (-35,6%). Además, el proyecto de inversión de apoyo a los sectores productivos desaparece.

Este hecho es aún más preocupante dada la actual suspensión en la inversión de \$121,92 mil millones que corresponden al 33,1% de los recursos presupuestados para 2020, lo cual puede afectar el cumplimiento de las metas en los proyectos afectados de este año, en especial el Fortalecimiento de las capacidades de los actores del sistema para la generación de conocimiento y la Capacitación de Recurso Humano, con las consecuencias y restricciones de la economía en medio de la pandemia.

5.3 Sector Cultura

En relación con el sector cultura, el proyecto de presupuesto para para 2021, sitúa recursos por valor de \$391,03 miles de millones de pesos que comparados con los \$448,16 miles de millones para la vigencia 2020, decrecen en 13,56%.

Esta situación no es consonante con la medición del Producto Interno Bruto realizada por el DANE en el trimestre anterior, donde en su serie corregida de efecto estacional y calendario decreció 14,9%. Explicado entre otras dinámicas por la caída del 34,9%¹⁶ en las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y

15. Ley 1951 de 2019.

16. DANE (2020). Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) II trimestre 2020. Disponible el 15 de agosto de 2020 en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

otras actividades de servicios que son el fundamento del que hacer del sector. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto 2021, no se observa destinación de recursos específicos en aras de su reactivación económica, pese a ser uno de los sectores más golpeados por la pandemia.

No obstante, una fortaleza que tiene el sector y en especial Mincultura en aras de potencializar la inversión en gasto social, radica en que por el gasto de funcionamiento, transferencias corrientes, se canalizan recursos para financiar los: "Programa Nacional de Concertación Cultural" y "Programa Nacional de Estímulos", que para la vigencia 2020 contaron con apropiaciones por valor de \$91.80 miles de millones que representan el 46.20% del gasto, sin contar con los recursos del FOME adicionados. Sin embargo, para 2021 se plantea el recorte de \$9.34 miles de millones para estos programas.

Ahora bien, en el proyecto de presupuesto 2021 se mantienen los mismos proyectos de inversión de 2020 (promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos; fortalecimiento de la gestión y dirección del sector cultura y gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano) y no se avistan nuevos proyectos que busquen reactivar el sector Cultura, por el contrario, los gastos de inversión así proyectados tienen un descenso de 16,23%.

5.4 Sector Recreación y Deporte

El sector Recreación y Deporte, aunque históricamente no alcanza al 1% del total de la apropiación del PGN, para 2021 esta se contrae de 0,25% a 0,14%. Aunque, es un ministerio en el cual el peso principal del gasto presupuestal predomina en la inversión, manteniendo supremacía sobre el funcionamiento, para la vigencia 2021, la inversión recibe 35,5% menos recursos que en la vigencia actual, mientras el funcionamiento contradictoriamente se incrementa (0,23%).

Los programas de inversión que más se afectarán para 2021, serían aquellas actividades directas con la comunidad como apoyo a la educación física extraescolar y deporte formativo para la infancia, la adolescencia y la juventud, desarrollo del deporte escolar, social y comunitario y al desarrollo de la actividad física y a los hábitos y estilos de vida saludable, los cuales alcanzan alrededor de \$41.30 miles de millones de pesos, gasto social público directo para el bienestar de la ciudadanía (Cuadro 20).

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 20
Análisis comparativo presupuesto de inversión 2020 vs 2021.
Sector Recreación y Deporte
Miles de millones de pesos

Concepto	2020	2021	Variación nominal	Variación porcentual
Inversión	637,14	386,26	-240,88	-37,81%
Apoyo al programa al control dopaje nacional	3,00	3,00	0,00	0,00%
Apoyo a la educación física extraescolar y el deporte formativo para la infancia, adolescencia y juventud	50,00	31,70	-18,30	-36,60%
Apoyo a la infraestructura de alta competencia	75,29	85,26	9,97	13,25%
Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física	182,83	70,92	-111,91	-61,21%
Apoyo a la inspección, vigilancia y control	3,75	2,50	-1,25	-33,33%
Apoyo a la organización de eventos deportivos para la preparación de atletas y la promoción del deporte	53,00	13,83	-39,17	-73,91%
Apoyo al fortalecimiento del sector	7,00	4,38	-2,62	-37,46%
Asistencia a la cooperación internacional del sector	1,00	0,80	-0,20	-20,00%
Desarrollo al deporte del sistema olímpico y convencional para el posicionamiento y liderazgo deportivo	162,17	112,07	-50,10	-30,89%
Desarrollo del sistema paralímpico para el posicionamiento y liderazgo deportivo	25,00	20,00	-5,00	-20,00%
Desarrollo al deporte social comunitario	15,00	11,00	-4,00	-26,67%
Desarrollo al laboratorio del control al dopaje	5,00	5,00	0,00	0,00%
Desarrollo de la actividad física y los hábitos y estilos de vida saludable	13,00	9,00	-4,00	-30,77%
Desarrollo de la recreación	13,00	9,00	-4,00	-30,77%
Desarrollo de políticas públicas e investigación sectorial	1,10	0,80	-0,30	-27,27%
Desarrollo del deporte escolar como herramienta de convivencia y paz	15,00	9,00	-6,00	-40,00%
Implementación de las tecnologías de la información y comunicación para el sistema nacional del deporte	4,00	3,00	-1,00	-25,00%
Mejoramiento sedes olímpicas Bogotá	8,00	5,00	-3,00	-37,50%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SIIF a 31 de julio de 2019 y proyecto de presupuesto 2020

Para 2021 se siguen privilegiando inversiones a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física a nivel nacional, la cual recibirá como apropiación inicial para el siguiente año \$70.92 miles de millones (después del recorte inicial), recursos que han obtenido resultados alejados de la gestión que se espera, como ha ocurrido con algunos de los Juegos Nacionales. Además, aprovechar las probables restricciones de competencias del próximo ciclo olímpico de Tokio ya pospuesto, para redirigir algunos recursos del proyecto Desarrollo al deporte del sistema olímpico y convencional para el posicionamiento y liderazgo deportivo nacional.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Lo anterior, llamando la atención frente a mantener o incrementar la inversión en el sector, teniendo en cuenta que el país por las condiciones de salud resultantes de la pandemia COVID-19 requerirá atención deportiva y recreacional, además de la atención médica para el restablecimiento del tejido social y recuperación física y psicosocial.

Finalmente, los recursos apropiados para brindar estos servicios y bienes a la ciudadanía deben mejorar en su ejecución, sin que se presenten entre otras, devoluciones al Tesoro Nacional al final de las vigencias.

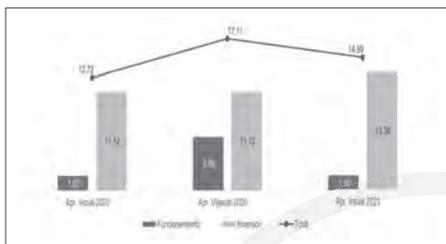
Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

6. Sector Inclusión social

En lo correspondiente al sector de Inclusión Social y Reconciliación, el comparativo entre las apropiaciones iniciales de las vigencias 2020 y 2021 muestra un aumento de \$2,1 billones en el total del presupuesto, equivalente al 12,72%; crecimiento que se debe al incremento de \$2,4 billones (69,43%) en el presupuesto de inversión del DPS; si se tiene en cuenta, la adición presupuestal de \$4,3 billones en el rubro de funcionamiento del DPS para la presente vigencia, en realidad tendríamos una disminución en el presupuesto del sector de \$2,2 billones, equivalente al 10,90%. Para el 2021 este sector representa el 4,77% del total del PGN (incluyendo el servicio de la deuda), manteniendo su representación en comparación con el PGN del 2020 (4,68%) (Gráfico 12).

Gráfico 12
PGN 2020 vs PGN 2021
Sector Inclusión Social y Reconciliación
Billones de pesos



Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Ahora bien, como DPS es la entidad encargada por el Gobierno Nacional para canalizar los recursos a la población vulnerable de la atención de la emergencia por la COVID-19, se esperaría un mayor peso del sector para la siguiente vigencia. Adicionalmente, se evidencia una reducción de \$215.413 millones para el ICBF, equivalente al 3,42% de su presupuesto de inversión y un golpe a los programas de protección a la niñez.

Por otra parte, el SENA también sufrió una disminución significativa del 4,33% en su presupuesto (\$167.893 millones). Llama la atención debido a la relevancia de esta entidad para el sector

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

trabajo (representa el 92% del presupuesto de inversión del sector) y su importancia para el fortalecimiento y la generación de empleo tras el Covid-19.

En términos generales, resulta preocupante la disminución en el presupuesto del ICBF y del SENA, pues el papel de estas entidades será fundamental en el proceso de recuperación social y económica tras la pandemia, un periodo en el que se ha visto un incremento sustancial en los indicadores de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como en la tasa de desempleo del país.

ICBF

El presupuesto de inversión del ICBF disminuye en un 3,42% y llama la atención la reducción del 43% del programa de Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional, lo que podría afectar las metas proyectadas para cubrimiento y atención de NNA al cierre del cuatrienio, impactando de manera directa los compromisos del Estado con los ODS y la línea del PND 2018-2022¹⁷ Primero las niñas y niños en el Pacto por la Equidad (Cuadro 21).

Cuadro 21
Recursos asignados ICBF 2020 vs. 2021
Millones de pesos

Tipo de gasto	PGN 2020 (06-ago-2020)		PGN 2021		Diferencias presupuesto Inicial 2020 vs Inicial 2021	
	Apropiación inicial	Apropiación inicial	Apropiación inicial	En recursos	%	%
Funcionamiento	681.667	683.411	683.411	1.744	0,26%	
Inversión	6.306.525	6.091.112	6.091.112	-215.413	-3,42%	
Total	6.988.192	6.774.523	6.774.523	-213.669	-3,06%	
Programa protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	770.385	436.363	436.363	-334.023	-43%	

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

En los artículos 2, 7, 11 y 41 del Código de Infancia y Adolescencia, se establece que el Estado Colombiano, no sólo debe garantizar el desarrollo integral de los NNA, sino la "asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos".

17. Bases PND 2018-2022. Página 256, Metas – indicadores de resultado.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

La desfinanciación de estos programas resulta preocupante si se tiene en cuenta el aumento en los indicadores de vulneración de derechos de los NNA a raíz de la pandemia, afectando no sólo la continuidad en los procesos que actualmente tiene la entidad, sino la posibilidad de una atención integral de nuevos casos.

Con respecto al Trazador Presupuestal para la Construcción de Paz del PPGN 2021, el ICBF destinaria \$944.770 millones de su presupuesto para posconflicto, lo que implica un aumento del 467% para este rubro, sin que exista un incremento de su presupuesto total (Cuadro 22).

Cuadro 22
Recursos del ICBF del Trazador Construcción de Paz PGN 2021
Millones de pesos

Trazador Presupuestal para la Paz	2020	2021	Variación	%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	202.646	944.771	742.124	366%

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

En términos de los presupuestos iniciales, para el 2021 el presupuesto total del DPS aumenta un 66,47% (\$ 2,42 billones)¹⁸. No obstante, a esta entidad se le encargó la atención de la población vulnerable durante la emergencia económica causada por el Covid-19, por lo cual, a agosto 6 de 2020, se realizaron adiciones presupuestales con cargo a recursos del FOME por \$4,39 billones. Cabe resaltar que, según la directora del DPS, en cuanto a las transferencias monetarias de 'Ingreso solidario', hasta junio de 2021 se recibirán \$2,82 billones, provenientes del FOME¹⁹.

18. La participación de la entidad respecto al total del PGN, pasa del 1,3% en 2020 al 1,9% en 2021

19. Información suministrada por la directora del DPS a la Comisión Séptima del Senado en sesión del 11 de agosto y comparativos fuentes de información CGR.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 23
Recursos asignados DPS 2020 vs. 2021
Millones de pesos

Tipo de gasto	PGN 2020 (06-ago-2020)		PGN 2021		Diferencias presupuesto vigente 2020 vs Inicial 2021		Diferencias presupuesto Inicial 2020 vs Inicial 2021	
	Apropiación inicial	Apropiación vigente	Apropiación inicial	En recursos	%	En recursos	%	
Funcionamiento	162.991	4.554.260	168.300	-4.385.960	-96,30%	5.309	3,26%	
Inversión	3.485.582	3.485.582	5.905.509	2.419.926	69,43%	2.419.926	69,43%	
Total	3.648.573	8.039.842	6.073.809	-1.966.034	-24,45%	2.425.235	66,47%	

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Teniendo en cuenta que la emergencia aún no se ha superado y que se desconoce con certeza cuando se hará, el presupuesto para la entidad en 2021 podría quedarse corto en la atención de la población vulnerable afectada, toda vez que, adicional a sus programas de transferencias monetarias condicionadas, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, ahora está a cargo de los programas de Ingreso solidario, Devolución de IVA y Colombia Mayor. Por otra parte, de acuerdo con información suministrada por la directora del DPS, existe un déficit de \$2,21 billones con relación a lo solicitado para la vigencia 2021.

A pesar del aumento significativo del presupuesto de inversión del DPS, al comparar los recursos asignados en el PPGN 2021 con el PGN de 2020 se identificaron los siguientes proyectos afectados por la disminución de recursos (Cuadro 24):

Cuadro 24
Programas del DPS con déficit y variaciones en presupuesto 2020-2021
Millones de pesos

Programas de inversión	2020	2021	Variación	%
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - IIP nacional	1.226.882	565.000	-661.882	-53,95%
Implementación de la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza - IIP a nivel nacional (unidades)	70.126	1.500	-68.626	-97,86%
Implementación de intervención integral asíti con enfoque diferencial étnico para indígenas y otros a nivel nacional	66.398	25.000	-41.398	-62,35%

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

La reducción en los presupuestos de inversión de los programas señalados impactaría de manera directa las metas proyectadas y los compromisos del Estado con los ODS en el PND 2018-2022²⁰ en el programa Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad en el Pacto por la Equidad.

Es importante tener presente que, según el Banco Mundial²¹, se prevé que, con los efectos de la pandemia, la población en situación de pobreza extrema crecerá sustancialmente. Esto se traduce en que Colombia, a través del DPS, deberá tomar acciones afirmativas y de contención para mitigar de la mejor manera el impacto.

En cuanto al articulado, se evidencia que el mayor tránsito del recurso de Colombia destinado para ejecución del DPS, y cuya fuente es un patrimonio autónomo financiado con recursos de parafiscalidad y del PGN, presenta un riesgo de fondeo frente a las proyecciones de recesión económica, por lo que es pertinente que el Gobierno Nacional justifique con suficiencia la motivación del artículo 444 parágrafo que asigna al DPS la administración y ejecución de los recursos del fondo.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

La UARIV presenta la mayor concentración de recursos canalizados para la atención de víctimas por desplazamiento forzado del país. Sin embargo, se evidencia una alta fragmentación en la ejecución de los recursos, toda vez que intervienen cerca de 36 entidades. En este sentido, en el PPGN 2021 la UARIV no presenta variaciones significativas respecto al año anterior (se incrementa 3,12%). Tal como se ha evidenciado en múltiples oportunidades, esto significará que seguiremos en déficit de recursos para la atención y reparación integral de víctimas del conflicto (Cuadro 25).

20. Bases PND 2018-2022. Pagina 256, Metas – indicadores de resultado.

21. <http://pubdocs.worldbank.org/en/657071588788309322/Global-Economic-Prospects-June-2020-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

**Cuadro 25
Comparativo 2020 - 2021 UARIV
Apropiación inicial 2020 -2021**
Millones de pesos

Tipo de gasto	PGN 2020 (06-ago-2020) Apropiación inicial	PGN 2021 Apropiación inicial	Diferencias presupuesto inicial 2020 vs inicial 2021	
			En recursos	%
Funcionamiento	743.792	765.042	21.250	2,86
Inversión	1.292.891	1.334.910	42.219	3,27
Total	2.036.683	2.099.952	63.469	3,12

Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

El presupuesto del SENA disminuye en 4,33% (\$167.893 millones). La afectación principal se refleja en tres proyectos relacionados con: intermediación laboral, emprendimiento y fortalecimiento empresarial y consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo nacional, todos fundamentales para superar los efectos recesivos de la actual contingencia. Adicionalmente, en el programa de Fortalecimiento de la Infraestructura y la Capacidad Institucional, se refleja una disminución del 71,22% con respecto a lo apropiado en 2020, pero cabe resaltar que con respecto a lo solicitado para el bienio 20-21, en realidad estaría recibiendo un 20% adicional (Cuadro 26)²².

**Cuadro 26
Comparativo 2020 - 2021 SENA
Apropiación inicial 2020 -2021**
Millones de pesos

Tipo de gasto	PGN 2020 (06-ago-2020) Apropiación inicial	PGN 2021 Apropiación inicial	Diferencias presupuesto inicial 2020 vs inicial 2021	
			En recursos	%
Funcionamiento	92.568	\$89.014	-3.555	-3,84
Inversión	3.781.116	3.616.777	-164.339	-4,36
Total	3.873.684	\$3.705.790	-167.894	-4,33

Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

La disminución de recursos para estos proyectos no es un asunto menor. En un escenario pospandemia uno de los mayores desafíos será la recuperación y generación de empleo. En este sentido, el SENA jugará un papel fundamental y deberá contar con las herramientas e infraestructura necesaria para contribuir a ello, que le permita robustecer la formación y capacitación de la fuerza laboral.

22. Para el bienio 20-21 se solicitaron \$392.594 millones y se estarían apropiando \$471.595 millones. Fuente: SPI (DNP).

Instituto Nacional de Sordos (INSOR) e Instituto Nacional de Ciegos (INCI)

Para el INSOR el presupuesto mantiene su tendencia creciente de los últimos años, mientras que, para el INCI, existe una disminución sustancial en inversión de \$1.061 millones, equivalente al 37,55%, por lo que se podrían ver afectadas las metas relacionadas con la elaboración y distribución de material de apoyo y fortalecimiento institucional para la atención de personas con discapacidad visual (Cuadro 27).

**Cuadro 27
Comparativo 2020 - 2021 INSOR- INCI
Apropiación inicial 2020 -2021**
Millones de pesos

Tipo de gasto	PGN 2020 (06-ago-2020) Apropiación inicial	PGN 2021 Apropiación inicial	Diferencias presupuesto inicial 2020 vs inicial 2021	
			En recursos	%
INSOR				
Funcionamiento	5.329	6.133	804	15,08
Inversión	6.269	6.553	284	4,53
Total	11.599	12.686	1.088	9,38
INCI				
Funcionamiento	5.846	6.248	399	6,83
Inversión	2.827	1.765	-1.061	-37,55
Total	8.673	8.011	-662	-7,63

Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

7. Sector Tecnologías de la información y las comunicaciones

7.1 Participación TIC en el Presupuesto General de la Nación 2021

Para el PPGN 2021, específico para el Sector de las TIC, se reconoce un aumento del 37%, al pasar de \$1.688.387 millones en 2020 a \$2.310.230 millones para 2021, facilitando e impulsando así, muy seguramente, el cumplimiento de importantes programas, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para este sector. Así como dar pronta y necesarias respuestas a las necesidades ocasionadas por la crisis de la COVID-19, en sintonía con las medidas tomadas por la comunidad internacional y el Gobierno Nacional.

También se registra un considerable y positivo aumento del 108% para gastos de funcionamiento, al pasar de \$ 410.791.513.881 en el 2020 a \$ 855.305.423.779 para el nuevo periodo 2021. Así como para gastos de inversión aumentó en 14%, al pasar de \$1.277.595 en 2020 a \$1.454.925 millones en 2021 (Cuadro 28).

Cuadro 28
Análisis Presupuesto General TIC
Vigencia 2020 vs 2021
Pesos

Concepto	2020		2021		Diferencias %
	Presupuesto	% del periodo	Presupuesto	% del periodo	
Funcionamiento	410.791.513.881	24,33	855.305.423.779	37,02	108
Deuda					
Inversión	1.277.595.611.342	75,67	1.454.925.099.088	62,98	14
Total	1.688.387.125.223	100,00	2.310.230.522.867	100,00	37

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

7.2 Presupuesto específico PPGN 2021 para sector de las TIC

Al analizar el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) específico para las entidades o sujetos de control TIC, se puede determinar que comparado con el PGN 2020 que fue del 0,56%, para el 2021 se tienen planeado incrementarlo a 0,74% respecto al PGN.

Así mismo, y como se observa en el Cuadro 29, se advierte un aumento del 108% para la Corporación Agencia Nacional del Gobierno Digital (AND), al pasar del \$17.326 millones en 2020 a 36.102 millones para 2021. El Fondo Único de Tecnologías

Contraloría General de la República 81

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) pasa de \$1.442.897 millones en 2020 a \$ 2.010.117 millones para 2021, aumentándose en un 39%. Para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC / Gestión General) pasa de \$55.137 millones en 2020 a \$81.891 millones para el 2021, incrementándose al 49% su presupuesto.

Cuadro 29
Análisis comparativo del presupuesto para las entidades y sujetos de control TIC en el PPGN 2020 vs PPGN 2021
Pesos

Concepto	2020		2021		Diferencia %
	Presupuesto	% del periodo	Presupuesto	% del periodo	
Agencia Nacional del Espectro (ANE)	30.848.238.991	1,83	34.574.000.000	1,50	12
Computadores para Educar (CPE)	96.251.425.960	5,70	103.727.509.438	4,49	8
Corporación Agencia Nacional del Gobierno Digital (AND)	17.326.513.922	1,03	36.102.941.429	1,56	108
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.442.897.634.361	85,46	2.010.117.000.000	87,01	39
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión general	55.137.210.989	3,27	81.891.600.000	3,54	49
U.A.E. Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)	45.926.101.000	2,72	43.817.472.000	1,80	-5
Totales	1.688.387.125.223	100,00	2.310.230.522.867	100,00	37

Porcentaje total general del Sector TIC en el PGN anual 0,56 0,74

Porcentaje de funcionamiento Sector TIC en el PGN anual 0,14 0,27

Porcentaje inversión sector TIC en el PGN anual 0,42 0,46

Fuente: SIIF y proyecto PGN 2021

Finalmente para todo el sector se registra un aumento del 37% para todos las entidades o sujetos de control TIC, como se explicó en el literal anterior.

7.3 Caso COVID-19, recursos para la emergencia, Fondo Mitigación la Emergencia (FOME) con incidencia en el sector TIC

La crisis mundial de la COVID-19 y las medidas de confinamiento que se han impuesto en todo el territorio nacional, han evidenciado de manifiesto la amplia brecha digital que se tienen en las diferentes divisiones políticas del país Nación, departamentos, municipios y distritos especiales, entre otros), naciendo una vez más, la tarea inaplazable que tendrán y deberán proponerse, muy en trabajo en equipo, para la Nación y los territorios, la ejecución de los dineros destinados para el cumplimiento de las políticas públicas en el cuatrienio presidencial para el sector TIC.

Con lo anterior, y máxime que en la vigencia 2020 el sector TIC no recibió recursos especiales para la emergencia por parte del

82 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Para cumplir las políticas propuestas se recomienda fuertemente considerar las situaciones especiales descritas para ubicar recursos específicos —adicionales— al sector TIC para hacer frente a las problemáticas expuestas en este documento y ampliamente documentadas en nuestro país.

FOME, se recomienda fuertemente considerar que para que no se siga ampliando la brecha digital en el país, destinar recursos específicos adicionales al sector TIC para dar frente a esta problemática, la que muy seguramente de manera transversal continuará impactando la economía y sectores en los años 2021-2022 que restan del cuatrienio.

7.4 Consideraciones especiales, conclusiones y recomendaciones para el PPGN2021 sector TIC

Los programas del PPGN para 2021 tienen los mismos nombres que los programas SIIF de 2020 y parecen mostrar continuidad de algunos proyectos dentro del cuatrienio 2018-2022.

La denominación de los programas permite la posterior inclusión de cualquier proyecto relacionado. Y los proyectos listados en cuanto a su redacción, se ven adecuadamente orientados a cerrar la brecha tecnológica en el país; caso, que no se podía afirmar en años anteriores.

Sin duda, el mayor presupuesto asignado para la vigencia 2021 para el Sector TIC, en apoyo a los programas de la Corporación Agencia Nacional del Gobierno Digital (AND / 108%), al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC / 39%) , así como para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC /49%) contribuirá positivamente al cumplimiento de las políticas públicas para el Sector; así como con los lineamientos previamente establecidos y específicos en la ley, que destinan entre otros, al uso de los recursos para cerrar las brechas digitales y sociales, enfocándose en la población de bajos recursos y las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palanqueras y Rrom, además de las personas con limitaciones físicas; con énfasis en las zonas rurales y en todo lo que sea de interés público nacional.

Igualmente, asegurando estos recursos, y siendo los del mayor aumento porcentual en el cuatrienio para las TIC, están materializando la intención de la Ley de modernización TIC, de destinar más recursos para proyectos específicos que beneficien el desarrollo de contenidos de interés público nacional.

Con estas inversiones en el sector, también genera la necesaria certidumbre jurídica, que es lo que realmente le importa a la industria para poder traer recursos y servicios de calidad. Destacando que esta certidumbre jurídica trabaja protegiendo los derechos de los ciudadanos, maximizando el bienestar social de la población e incentiva la inversión extranjera.

84 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

8. Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Del total del PGN, sin deuda pública, proyectado para 2021 de \$238.100 miles de millones, el sector Vivienda, Ciudad y Territorio (VCyT) pasó de representar el 1,99% al 2,05%. Con respecto al presupuesto aprobado para la vigencia 2020 de \$218.100 miles de millones, el presupuesto de funcionamiento pasó de participar del 1,37% al 1,39% y el de inversión total del 4,18% al 4,36%.

Del total de presupuesto proyectado para el sector, el 53% corresponde a funcionamiento —las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) representan el 88% del total de funcionamiento— y el 47% a inversión.

El presupuesto de inversión ocupa el séptimo lugar por sectores, después de los de Inclusión Social y Territorio, Transporte, Hacienda, Minas y Energía, Educación y Trabajo, con un presupuesto de \$2.316 miles de millones de un total proyectado de \$53.086 miles de millones, el cual se incrementó en un 16% con respecto a la vigencia anterior, ocupando el quinto puesto con variación positiva dentro de los primeros 10 sectores con mayor asignación proyectada.

Del total del presupuesto aprobado para el sector VCyT de 2020 por \$4.339 miles de millones se encuentran aplazados \$181 mil millones, que representan el 2,2% del total suspendido.

Así mismo, se afectará la ejecución de los compromisos de vigencias futuras del sector vivienda²³ que ascienden en 2021 a \$1.957 miles de millones destinados para los programas de subsidio familiar de vivienda nacional (44,3% del sector), el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación (40,0% del sector) y el proyecto de infraestructura, acueducto y alcantarillado de Cali (8,9% del sector).

De otra parte, el presupuesto total proyectado para 2021 del sector Vivienda, pasó de \$4.339 a \$4.885 miles de millones con un incremento del 12,6% con respecto al presupuesto aprobado sin deuda para 2020. El presupuesto de funcionamiento pasó de \$2.335 a \$2.570 miles de millones con un incremento del 10% y el de inversión de \$2.004 a \$2.316 miles de millones, con una variación del 15,5% (Cuadro 30).

23. Minhacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Pág. 383.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 30
Comparación del presupuesto 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021
Total sector Vivienda, Ciudad y Territorio por entidades

Entidad	2020 Sin suspensión (\$Millones)			2021 (\$Millones)			Variación porcentual		
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total			
Fonvivienda	2.300	1.556.195	1.558.495	2.369	1.633.156	1.635.525	3,0	4,9	4,9
Mienvivienda	2.319.332	437.504	2.756.836	2.562.719	672.389	3.225.108	10,1	53,7	17,0
CRA	13.748	10.706	24.454	14.498	10.000	24.498	5,5	-6,6	0,2
Total sector	2.335.380	2.004.405	4.339.785	2.569.586	2.315.545	4.885.131	10,0	15,5	12,6

Fuente: MHCP. Elaboración CGR.

De los \$4.885 miles de millones proyectados para el sector, el 66% está cargo del MVCT, el 33% de Fonvivienda y el 1% de la CRA. El mayor crecimiento del presupuesto se concentra en el Ministerio con un 10,1% en funcionamiento y el 53,7% en inversión (mayores recursos para reactivar la economía); en Fonvivienda es del 3,0% y 4,9% respectivamente. Para la CRA mientras los recursos para funcionamiento se incrementan en un 5,5% los de inversión decrecen en 6,6%.

La apropiación total vigente de 2020 para el presupuesto de inversión del Sector Vivienda correspondía a \$2.004 miles de millones, sin embargo, a julio de este año hay una suspensión por \$181 mil millones, que representa el 9% del total de la inversión, con lo cual el presupuesto quedaría en \$1.823 miles de millones (Cuadro 31).

Cuadro 31
Comportamiento presupuesto de inversión con y sin suspensión
Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

Presupuesto de Inversión Programas	2020		2021	Variación porcentual	2020		2021	Variación porcentual
	Sin Restar Suspensión	Restando Suspensión			Restando Suspensión	Restando Suspensión		
	(\$Millones)				(\$Millones)			
Acceso a soluciones de vivienda	1.590.696	1.662.194	4,5		1.421.696	1.662.194	16,9	
Ordenamiento territorial y desarrollo urbano	34.500	13.648	(60,4)		34.500	13.648	(60,4)	
Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico	341.686	595.502	74,3		329.686	595.502	80,6	
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector vivienda, ciudad y territorio	37.523	44.201	17,8		37.523	44.201	17,8	
Total	2.004.405	2.315.545	15,5		1.823.495	2.315.545	27,0	

Fuente: CGR-Delegada Economía y Finanzas. Cálculos DES-DVSB

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Las variaciones del presupuesto de inversión se analizan desde dos escenarios, sin suspensión y restando el valor suspendido para el sector en la vigencia 2020; registrándose crecimiento para los dos, en el primer caso el presupuesto crece en un 15,5% y en el segundo en un 27,0%.

Partiendo del presupuesto inicial de inversión asignado al sector vivienda, tenemos que el programa con mayor crecimiento es Acceso de la población a los servicios de agua potable y Saneamiento Básico con un 74,3%, mientras que el programa Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano registra una caída del 60,4% con respecto al año anterior, comportamiento que se mantiene en los dos escenarios.

De otra parte, el presupuesto suspendido afecta los programas de Acceso a Soluciones de Vivienda en \$169 mil millones y Acceso de la población a los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en \$12 mil millones, y son estos programas los que crecen en un 16,9% y 80,6% en 2021 respectivamente; además, porque fueron priorizados por el Gobierno dentro del plan de reactivación económica para el sector de la construcción.

Los programas del presupuesto de inversión del 2020 se enfocan en los objetivos estratégicos del sector vivienda, como son: desarrollo urbano y territorial, b) vivienda y c) agua potable y saneamiento básico, los cuales se mantienen para el 2021; sin embargo, los rubros son generales y no permiten identificar los recursos que están destinados específicamente a posconflicto y a los nuevos programas del PND.

Con respecto a los recursos que hacen parte del componente para la Paz, cabe destacar que el Pilar de Desarrollo Social de Vivienda contempla la adopción del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, los cuales a la fecha del presente informe aún no se encuentran adoptados, situación que se explica en parte por los ajustes institucionales derivados de la Ley del PND 2018-2022, que traslada la competencia de diseño y coordinación de la política de vivienda rural del MADR al MVCT²⁴.

24. Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a marzo de 2020. Contraloría Delegada de Posconflicto. CGR. Pág. 10.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Desde otro punto de vista, como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las medidas de aislamiento para la contención de la pandemia durante el año 2020 el sector de la construcción verá una contracción de la inversión en el componente vivienda por una reducción en las ventas que impulsa el stock de inventarios al alza²⁵.

Para mejorar el desempeño, el sector construcción en el plan de reactivación económica del Gobierno para 2021²⁶ prioriza la asignación de recursos para el fortalecimiento de acciones en proyectos del sector de agua y saneamiento básico y vivienda, en este último a través del programa FRECH No-VIS.

Los recursos del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio de acuerdo con el gobierno se destinan principalmente a los programas de asignación de subsidios para la adquisición de vivienda urbana, tales como cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación (programa FRECH II) y Subsidio Familiar de Vivienda. Adicionalmente, se priorizan recursos para la implementación de la política de vivienda rural, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019 y para la política de reactivación de la economía, que en el caso de este sector se destinarán a agua potable y saneamiento básico. A lo anterior se suma que con cargo al sector Hacienda se incluye la financiación del Plan Todos Somos Pacífico, la distribución de coberturas de tasa de interés para financiamiento de vivienda nueva; así mismo, se incluyen recursos para la reactivación de la economía, entre los cuales se destacan los destinados al programa de cobertura a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva FRECH- No VIS²⁷.

El análisis expuesto indica que se destaca el crecimiento positivo para el sector vivienda en los dos escenarios presupuestales (con y sin suspensión), pero continúa siendo insuficiente frente a las necesidades de inversión en agua potable y saneamiento básico y a los objetivos de reducir el déficit habitacional del país, actividades que adicionalmente tienen importante potencial para la reactivación de la economía ante la contracción originada en la pandemia de la COVID-19.

25. Minhacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Pág. 109.

26. Minhacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Pág. 110. Para contribuir a mejorar el mal desempeño del sector construcción el gobierno ha anunciado una modificación a los programas mi casa ya y FRECH no VIS, para ampliar el número de coberturas e igualmente anunció una cobertura plana, que no dependa del costo de la vivienda, para compras de viviendas No VIS.

27. Anexo al Mensaje Presidencial. Proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2020. Pág. 53.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

9. Sector Gestion Publica e Instituciones Financieras

9.1 Resumen del PPGN en el Sector

Los ocho sectores agregados que lo conforman alcanzan en el proyecto de ley, un presupuesto notablemente superior a la apropiación inicial de 2020 (variación de 27%), pero también muy inferior a la apropiación vigente a julio (variación de -34%), lo cual se sustenta esencialmente en las adiciones coyunturales de recursos para la atención de la pandemia COVID-19, cargadas especialmente en el Sector Hacienda, y seguidas por las adiciones en el Sector Presidencia en temáticas afines al posconflicto y a la atención de desastres. La tabla abajo muestra por sector y tipo de gasto las apropiaciones de recursos de 2020 y 2021.

Cuadro 32
Presupuesto 2020 vs. Proyecto PGN 2021
Miles de millones

Sector / Tipo de gasto	Apr. Inicial 2020	Apr. Vigente 2020	Apr. Inicial 2021	Variación 2021 Inl. / 2020 Inl.	Variación 2021 Inl. / 2020 Vig.
Legislativo	633	633	650	3%	3%
Funcionamiento	549	549	592	8%	8%
Inversión	84	84	59	-30%	-30%
Presidencia	658	2.326	888	35%	-70%
Funcionamiento	467	2.028	602	29%	-77%
Inversión	192	298	286	49%	-4%
Planeación	1.139	1.091	1.518	33%	39%
Funcionamiento	675	655	930	38%	36%
Inversión	463	436	587	27%	45%
Información estadística	498	498	560	12%	12%
Funcionamiento	163	163	173	7%	7%
Inversión	336	336	387	15%	15%
Empleo público	643	653	499	-8%	-10%
Funcionamiento	99	99	114	16%	16%
Inversión	444	455	384	-13%	-15%
Relaciones exteriores	1.917	1.826	1.170	15%	14%
Funcionamiento	843	953	1.102	17%	16%
Inversión	73	73	68	-7%	-7%
Hacienda	17.270	35.916	22.140	28%	-38%
Funcionamiento	13.101	32.076	16.766	28%	-48%
Inversión	4.169	3.840	5.374	29%	40%
Registral	665	828	1.161	75%	40%
Funcionamiento	562	725	1.040	85%	44%
Inversión	103	103	120	17%	17%
Total	22.422	43.472	28.586	27%	-34%
Funcionamiento	16.558	37.878	21.320	29%	-44%
Inversión	5.864	5.594	7.266	24%	30%

Fuente: SIF y proyecto PGN 2021

Contraloría General de la República

89

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Por tipo de gasto, mientras que el componente de funcionamiento se reduce frente a los recursos vigentes de 2020 (-44%), la inversión se expande (30%), lo cual en principio es favorable en medio de la necesidad de reactivación económica y social.

9.2 Resultados detallados

Para el Sector Legislativo, las suspensiones de recursos son leves en cuantía (\$17,7 miles de millones equivalentes al 2,8% de la apropiación de 2020), lo cual no significa una limitación considerable de sus actividades, aparte de que dos programas de inversión del Senado, en áreas de fortalecimiento y transparencia, presentan ejecución inferior al 20% a corte de julio de 2020. En el PGN inicial de 2021 aparece un solo proyecto registrado para el Senado, lo cual podría representar riesgo de continuidad para iniciativas como la de generación y socialización de la información legislativa. En ambas cámaras los proyectos de seguridad para los desplazamientos reportan disminuciones entre el valor solicitado, según lo consignado en la ficha EBI, y la apropiación de 2021.

En el Sector Presidencia, tiene lugar una recomposición de recursos del gasto de inversión, en la que se reduce de modo sustancial la asignación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (73%, de \$68.000 millones a \$18.900 millones, junto con iniciativas de la Presidencia en las áreas de gestión interna y lucha contra la corrupción, mientras que se incrementa la apropiación del programa a cargo de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, aunque en niveles absolutos muy inferiores (de \$1.325 millones a \$2.300 millones). El saldo neto de las recomposiciones es negativo, con una apropiación reducida en \$23 mil millones para el sector.

Dentro del Sector Planeación, la entidad líder es el DNP, cuya apropiación tiene una mayor expansión (60%), con énfasis en el componente de inversión (72%). El proyecto de mayor cuantía, denominado "Apoyo a entidades públicas para proyectos de inversión nacional - [Distribución previo concepto DNP]" recibe \$263 mil millones en 2021, y se enfoca a proveer apoyo financiero a proyectos de inversión de carácter regional; el proyecto está clasificado en el Pacto por una Gestión Pública Efectiva en la estructura del PND 2018-2022. La entidad indica que, como consecuencia de las medidas de aislamiento obligatorio, se presentan dificultades para la distribución de recursos.

Los recursos asignados al Sector de Información Estadística se elevan en 12% frente a la apropiación vigente en 2020 (\$0,56 billones frente a \$0,5 billones) y tienen su mayor volumen

90

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

en el IGAC, entidad que, no obstante, reporta una ejecución muy baja (18% a julio). El efecto de las suspensiones ha sido moderado, de \$41.300 millones para el agregado del sector. Los frentes de política atendidos con la inversión corresponden principalmente al Pacto III, "Por la Equidad" y al Pacto XVI, "Por la Descentralización". Los niveles de cumplimiento alcanzados han sido bajos, especialmente en la actualización catastral y la sensibilización para un mejor reporte del autorreconocimiento étnico de la población. También se evidencian desfases el orden de \$0,38 billones entre los recursos solicitados y los asignados para proyectos antiguos del DANE que requieren continuidad, en los temas de censo económico, TICS y levantamiento de información estadística.

El Sector Empleo Público es objeto de una reducción de 10% en su apropiación total (de \$0,55 billones a \$0,5 billones), con sesgo adverso sobre la inversión (15%), en contraste con mayor apropiación de funcionamiento (16%). En particular, la ESAP ve disminuidos sus recursos propios provenientes de las rentas parafiscales y de matrículas y servicios educativos, comprometiendo metas en materias como el soporte a la construcción de paz, las capacidades de los funcionarios del Estado y la masificación de TIC en la actividad de los servidores públicos. Los proyectos de inversión del Departamento de Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil son pertinentes dentro de sus clasificadores en el PND (líneas del Pacto por la Equidad y el Pacto por una Gestión Pública Efectiva).

El volumen de recursos para el Sector Relaciones Exteriores se incrementó de \$1,03 billones a \$1,17 billones (14%), y si bien la inversión se reduce en 7%, ello se debe al programa de Política migratoria y servicio al ciudadano, el cual puede estar parcialmente influenciado por la presión de movimientos migratorios derivados de la pandemia en 2020, compensada por suspensiones de trámites y servicios en sedes consulares. De los restantes cinco programas del sector, uno se mantiene invariable en su apropiación y cuatro la aumentan. Ello puede guardar relación con el bloqueo de recursos al sector en 2020 por \$22.760 millones. Una política destacada que presenta riesgo de incumplimiento de metas es el Plan Fronteras, pues de \$5.200 millones solicitados, le fueron asignados \$3.675 millones.

El Sector Hacienda tiene a su cargo la gestión del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y la Capitalización del Fondo Nacional de Garantías, conceptos que conducen a que la apropiación presupuestal de 2020 crezca en más de \$18 billones, de modo que en 2021 los recursos asignados son 38% inferiores

Contraloría General de la República

91

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

a los recursos vigentes. Las suspensiones a corte de julio alcanzan más de \$2 billones, pero éstas se concentran en el rubro "Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional - [Distribución previo concepto DNP]", el cual se libera a medida que se apoyen proyectos regionales candidatizados por los ministerios del respectivo ramo. El rubro "Devoluciones Tributarias" de la DIAN, pasa de \$1.726 millones a \$156 mil millones, dada la necesidad de atender las solicitudes de saldos tributarios a favor de los contribuyentes, propiciados por la pandemia.

En lo referente al Sector Registral, la variación en la apropiación alcanza 40% (\$0,83 billones a \$1,16 billones), y se halla concentrada en dos rubros de funcionamiento: "Otras transferencias - Distribución Previo Concepto de la DGPPN", el cual pasa de \$56.943 millones a \$531.473 millones, y "Remuneraciones no constitutivas de factor salarial", que se incrementa de \$957 millones a \$40.892 millones. Tales modificaciones requieren de precisiones en cuanto a que, salvo la provisión de eventos contingentes, la condición de 2021 como año no electoral no explica las expansiones presupuestales mencionadas.

Finalmente, en lo que respecta a disposiciones dentro del articulado del proyecto de ley referidas a este grupo de sectores, se destaca la distribución de recursos del DNP a proyectos ligados a los pactos territoriales del PND (párrafo del artículo 51). En febrero de 2020 se firmó el Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo, orientado a 340.000 beneficiarios y por valor de \$0,35 billones. En materia de Hacienda Pública, el artículo 15 elimina el requisito técnico de análisis de cargas de trabajo para proveer empleos públicos, lo cual puede generar presión sobre el gasto de personal. El artículo 39 permite trasladar a la vigencia 2021 los saldos no comprometidos del FOME, en contravía del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, por el cual la apropiación no ejecutada expira. Los artículos 68 y 78 de la Ley 2008 de 2019 (PGN 2020) no son replicados en el proyecto de 2021, lo que crea incertidumbre sobre las fuentes de recursos para programas y proyectos en carreteras y aeropuertos atendidos previamente por el Fondo de Inversiones para la Paz, y la atención de la emergencia social en la frontera con Venezuela.

92

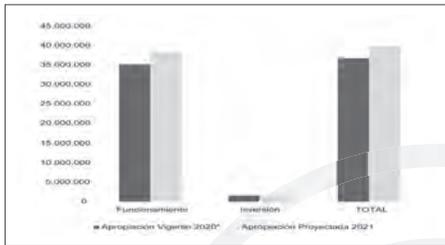
Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

10. Sector Defensa y Seguridad

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2021 plantea algunos cambios tanto en la magnitud como en la distribución de los recursos destinados a las entidades que componen el Sector Defensa y Seguridad. De esta manera, mientras que en 2020 se apropió un monto de \$36,72 billones (a precios corrientes), para el próximo año se destinarían \$39,94 billones, lo cual representaría un crecimiento de 8,8% en términos nominales (Gráfico 1). Igualmente, la participación de este sector dentro del PGN (sin incluir el pago de la deuda pública²⁸) tendría un incremento, al pasar de 14,9% en el año 2020 a 16,8% durante 2021, siendo el tercer sector con mayor importancia luego de Educación y Gestión Pública, cuyos presupuestos proyectados superarían los \$40 billones cada uno.

Gráfico 13
Apropiaciones presupuestales
Sector Defensa y Seguridad. 2020-2021
En millones de pesos a precios corrientes



Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos CGR DES-DS
* Información con corte a 11 de Agosto de 2020

En cuanto al tipo de gastos, la gran mayoría de los recursos siguen destinándose a funcionamiento (más de un 95%), cuyo monto pasaría de \$35,15 billones en 2020 a \$38,42 billones en la próxima vigencia, mostrando un crecimiento de 9,3%.

28. El PGN sin incluir el pago de la deuda pública, disminuiría un 3,7%, ya que pasaría de \$247,82 billones en 2020 a \$238,09 billones en 2021.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

relacionado principalmente con las variaciones que tendrían los gastos generales y las transferencias de algunas entidades del Subsector Defensa (como la Agencia Logística de las FF.MM, la Caja de Retiro Militar [CREMIL] y en menor medida, el Ministerio de Defensa Nacional) y del Subsector Seguridad (entre ellas, el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía [CASUR]).

En contraste, una baja proporción de los recursos del Sector se dirige a los proyectos de inversión (alrededor de un 4% del presupuesto apropiado), cuyo valor disminuiría de \$1,56 billones en la vigencia actual a \$1,52 billones en 2021. Esto significa un decrecimiento de 2,9% en términos nominales, lo cual evidencia un cierto retroceso en los recursos dirigidos a estos proyectos, que se centran en la adquisición y mantenimiento de equipos operativos e infraestructura física de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Sobre este punto, debe señalarse que la participación de la inversión en el presupuesto del Sector Defensa y Seguridad es mucho menor en comparación al resto de sectores cuyo promedio oscila entre 19% y 22%.

Al revisar los sujetos de control pertenecientes al Subsector Defensa, se encuentra que su apropiación presupuestal crecería 8,6% en el próximo año, al pasar de \$19,91 a \$21,63 billones, por ende, su participación dentro del PGN se elevaría levemente de 8,1% a 9,1%. Este aumento de \$1,72 billones se reflejan en una mayor destinación de recursos para gastos de funcionamiento (por un monto de \$1,81 billones), mientras que el presupuesto de inversión tendría un recorte de \$94.777 millones (Cuadro 33). Esto último, obedece en gran medida a unos ajustes realizados en las apropiaciones de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional.

Y en el caso, de las entidades relacionadas con el Subsector Seguridad, se aprecia que según el proyecto de presupuesto radicado en el Congreso, sus recursos crecerían 8,9% en el 2021, pasando de \$16,81 a \$18,31 billones; esto también ocasionaría un pequeño incremento en su participación en el PGN, que pasaría de 6,8% a 7,7% (Cuadro 34). Este cambio de \$1,5 billones en el valor proyectado por el Gobierno, se debe a una variación en los gastos de funcionamiento de las entidades, los cuales aumentarían en \$1,45 billones, relacionados sobretodo con transferencias y gastos generales (adquisición de bienes y servicios). En tanto que la inversión, tendría un incremento menos significativo (solo \$49.911 millones adicionales).

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 33
Apropiaciones presupuestales
Subsector Defensa 2020-2021
Millones de pesos a precios corrientes

Entidad	Tipo de gasto	Apropiación vigente 2020	Apropiación proyectada 2021	Variación	Crec. %
Ejército Nacional	Funcionamiento	7.722.183	8.232.823	510.640	6,6%
	Inversión	304.849	279.000	-25.849	-8,5%
	Total	8.027.032	8.511.823	484.791	6,0%
Caja de Retiro de las FF.MM - CREMIL	Funcionamiento	3.548.588	4.286.432	737.846	20,8%
	Inversión	3.800	5.314	1.514	39,8%
	Total	3.552.388	4.291.746	741.360	20,9%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	Funcionamiento	1.955.234	2.026.052	50.818	2,6%
	Inversión	162.896	98.427	-64.469	-39,5%
	Total	2.118.130	2.124.479	-6.651	-0,3%
Armada Nacional	Funcionamiento	1.559.446	1.666.758	107.312	6,9%
	Inversión	230.288	216.000	-14.288	-6,2%
	Total	1.789.734	1.882.758	93.024	5,2%
Fuerza Aérea Colombiana	Funcionamiento	1.375.750	1.289.203	-86.547	-6,3%
	Inversión	230.041	226.000	-4.041	-1,8%
	Total	1.605.790	1.515.203	-90.587	-5,6%
Dirección de Sanidad de las FF.MM - DISAN	Funcionamiento	1.329.870	1.316.879	-12.991	-1,0%
	Inversión	20.000	25.000	5.000	25,0%
	Total	1.349.870	1.341.879	-7.991	-0,6%
Agencia Logística de las FF.MM	Funcionamiento	603.309	1.070.797	467.488	77,5%
	Inversión	6.000	6.180	180	3,0%
	Total	609.309	1.076.977	467.668	76,8%
Hospital Militar	Funcionamiento	410.001	441.774	31.773	7,7%
	Inversión	19.500	23.467	3.967	20,3%
	Total	429.501	465.241	35.740	8,3%
Dirección General Marítima - DIMAR	Funcionamiento	119.493	132.227	12.734	10,7%
	Inversión	91.505	80.001	-11.504	-12,6%
	Total	210.998	212.228	1.230	0,6%
Comando General de las FF.MM	Funcionamiento	94.859	90.044	-4.816	-5,1%
	Inversión	24.691	35.500	10.809	43,8%
	Total	119.550	125.544	6.014	5,0%
Club Militar de Oficiales	Funcionamiento	53.742	49.037	-4.705	-8,8%
	Inversión	0	0	0	n/a
	Total	53.742	49.037	-4.705	-8,8%
Instituto de Casos Fiscales del Ejército (ICFE)	Funcionamiento	24.296	28.771	4.476	18,4%
	Inversión	13.016	16.699	3.683	28,3%
	Total	37.312	45.470	8.158	21,9%
Centro de Rehabilitación Inclusiva - DORI	Funcionamiento	12.576	12.908	332	2,6%
	Inversión	0	0	0	n/a
	Total	12.576	12.908	332	2,6%
Subsector Defensa	Funcionamiento	18.807.344	20.623.704	1.816.360	9,7%
	Inversión	1.106.384	1.011.608	-94.777	-8,6%
	Total	19.913.728	21.635.312	1.721.583	8,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos CGR DES-DS
* Información con corte a 11 de Agosto de 2020

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 34
Apropiaciones presupuestales
Subsector Seguridad 2020-2021
Millones de pesos a precios corrientes

Entidad	Tipo de gasto	Apropiación vigente 2020	Apropiación proyectada 2021	Variación	Crec. %
Policía Nacional - Gestión General	Funcionamiento	9.555.917	9.567.537	11.620	0,1%
	Inversión	262.955	240.500	-22.455	-8,5%
	Total	9.818.872	9.808.037	-10.835	-0,1%
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (CASUR)	Funcionamiento	3.614.075	4.434.068	819.993	22,7%
	Inversión	6.000	6.180	180	3,0%
	Total	3.620.075	4.440.248	819.673	22,6%
Dirección de Sanidad de la Policía Nacional	Funcionamiento	1.331.495	1.558.821	227.326	17,1%
	Inversión	12.531	16.379	3.848	30,7%
	Total	1.344.026	1.575.200	231.174	17,2%
Unidad Nacional de Protección (UNP)	Funcionamiento	938.385	991.598	53.213	5,7%
	Inversión	6.000	6.000	0	0,0%
	Total	944.385	997.598	53.213	5,6%
Ministerio del Interior	Funcionamiento	472.979	430.191	-42.788	-9,0%
	Inversión	148.542	214.669	66.127	44,5%
	Total	621.521	644.860	23.339	3,8%
Fondo Rotatorio de la Policía (FORPO)	Funcionamiento	319.905	693.540	373.635	116,8%
	Inversión	3.955	8.195	4.240	107,2%
	Total	323.860	701.735	377.875	116,7%
Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)	Funcionamiento	91.583	98.054	6.471	7,1%
	Inversión	8.244	7.846	-398	-4,8%
	Total	99.827	105.910	6.083	6,1%
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Funcionamiento	20.287	22.241	1.954	9,6%
	Inversión	10.598	8.987	-1.611	-15,2%
	Total	30.885	31.228	343	1,1%
Dirección Nacional del Derecho de Autor	Funcionamiento	3.940	4.198	258	6,6%
	Inversión	927	927	0	0,0%
	Total	4.867	5.125	258	5,3%
Subsector Seguridad	Funcionamiento	16.349.065	17.800.257	1.451.192	8,9%
	Inversión	459.752	509.663	49.911	10,9%
	Total	16.808.817	18.309.921	1.501.103	8,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos CGR DES-DS
* Información con corte a 11 de agosto de 2020

Lo anterior permite señalar que los recursos presupuestales de las entidades del sector se fundamentan en sus gastos de funcionamiento, los cuales en más de un 42,4% corresponden a los gastos del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (\$14,88 billones en 2020²⁹), que pese a ser gastos de funcionamiento se tienen en cuenta dentro de los recursos del Plan Plurianual de Inversiones, cuyo propósito es dar cumplimiento a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en materia de defensa del territorio nacional y seguridad ciudadana.

29. Valor de la apropiación vigente que comprende \$8,05 billones para el personal de las Fuerzas Militares y \$6,83 billones para el personal de la Policía Nacional.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Ahora se examinan con mayor detalle las variaciones que tendrían los presupuestos de las entidades del Subsector Defensa (Cuadro 33). Aquí se observa que el crecimiento más alto correspondería a la Agencia Logística de las FF.MM. (76,8%) al pasar de \$609.309 millones a \$1,07 billones, cuyos mayores recursos se centrarían en el rubro de gastos de comercialización y producción, que comprenden la adquisición de dotaciones y suministros para los uniformados de las Fuerzas Militares, siendo un aspecto clave para el adecuado desarrollo de sus actividades. Por otro lado, la segunda entidad con mayor crecimiento en sus recursos sería el Instituto de Casas Fiscales del Ejército - ICFE (21,9%), subiendo de \$37.311 a \$45.470 millones, el cual se destinaría a inversiones para mejorar el bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y para disminuir los pasivos de la entidad.

Otra entidad que tendría un alto crecimiento en su presupuesto es la Caja de Retiro de las FF.MM. - CREMIL (20,9%), al incrementar de \$3,55 a \$4,29 billones. Estos mayores recursos se dirigirán sobretodo al pago de las asignaciones de retiro de los uniformados del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea que cumplen los requisitos para acceder a este derecho, así como, a las sustituciones pensionales que se pagan a los familiares de los uniformados retirados fallecidos en el transcurso del presente año. Dichos recursos han mantenido este ritmo de crecimiento, como consecuencia de la importante incorporación de personal militar ocurrido a inicios de la década del 2000, en el marco de las políticas de fortalecimiento de la defensa nacional y que en los últimos años han cumplido con la edad de retiro.

Otras unidades ejecutoras del subsector mostrarían unos crecimientos moderados en su presupuesto para el próximo año (entre 1% y 9%). Entre estas se encuentran: el Hospital Militar (8,3%), el Ejército (6%), la Armada (5,2%), el Comando General de las FF.MM. (5%) y el Centro de Rehabilitación Inclusiva (2,6%). En el caso del Hospital, la mayor parte del incremento se dirigiría a la compra de suministros médicos y al cubrimiento de pasivos de la entidad, mientras que en el Ejército y la Armada, estos recursos adicionales se orientarían al reajuste anual de los gastos del personal uniformado (como salarios y prestaciones sociales) que labora actualmente.

En cambio, ciertas entidades tendrían reducciones en sus apropiaciones presupuestales, en donde sobresalen: el Club Militar de Oficiales (-8,8%), la Fuerza Aérea (-5,6%), el Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General (-0,6%) y la Dirección de Sanidad de las FF.MM. - DISAN (-0,6%). Con relación al Club Militar, la disminución se concentraría en el rubro de transferencias

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

corrientes, mientras que habría un incremento en los gastos de producción y comercialización de bienes. Por su parte, en la Fuerza Aérea debe señalarse que habría una disminución sustancial en sus gastos generales (en más de \$96.000 millones) que conllevaría a una menor adquisición de suministros para la operación y mantenimiento de aeronaves.

Respecto al Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General, el recorte de recursos se daría especialmente en los proyectos de inversión dirigidos a: 1. gestión y dirección del sector (construcción de infraestructura física) y 2. capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa nacional (compra de equipos operacionales), al igual que una leve disminución en los gastos del personal civil. En cambio, las transferencias corrientes efectuadas por el Ministerio, como: pensiones de invalidez y sobrevivientes, sentencias judiciales y conciliaciones, aportes para servicios de salud y subvenciones a Satena³⁰, se mantendrían relativamente estables en 2021.

A continuación, se analizan de manera más específica las variaciones presupuestales que tendrían las entidades del Subsector Seguridad en la vigencia 2021 (Cuadro 34). En este aspecto, el mayor crecimiento de recursos se presentaría en el Fondo Rotatorio de la Policía (116,7%), cuyos recursos aumentarían de \$323.860 a \$701.735 millones, destinados principalmente a la adquisición de suministros, dotaciones y servicios que serían utilizados por el personal policial para desarrollar sus labores misionales. Después aparece la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía - CASUR, con un crecimiento de 22,6% para el próximo año, pasando de \$3,62 a \$4,44 billones, en donde los recursos adicionales se dirigirían al pago de las asignaciones de retiro de los uniformados de la Policía que cumplirán el tiempo de servicio necesario para acceder a este derecho; y también, para la actualización de los montos de las asignaciones, de acuerdo con la tasa de inflación.

En tercer lugar, se halla la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, cuyo presupuesto crecería 17,2% en e 2021, pasando de \$1,34 a \$1,57 billones. En este caso, la mayoría de los recursos adicionales se orientarían al rubro de transferencias, que se emplea para pagar servicios contratados con las instituciones prestadoras de salud y con profesionales de la salud que prestan

30. Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, una aerolínea propiedad del Estado Colombiano.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

atención al personal de la Policía y a sus familias. Respecto a otras unidades ejecutoras del subsector, algunas tendrían un aumento moderado en sus apropiaciones de recursos (entre 3% y 6%), aquí se encuentran: la Dirección Nacional de Inteligencia (6,1%), la Unidad Nacional de Protección (5,6%), la Dirección Nacional del Derecho de Autor (5,3%) y el Ministerio del Interior (3,8%).

En el caso de la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección, los aumentos presupuestales se centrarían en los gastos de personal (reajustes salariales) y gastos generales (adquisición de bienes y servicios). Mientras que en el Ministerio del Interior, ocurrirían importantes cambios en su composición presupuestal, pues por un lado, se fortalecería la inversión (un 44,5% más) con \$66.107 millones adicionales, y por el otro, se recortarían gastos de funcionamiento por \$42.788 millones (un 9% menos). Respecto a la inversión adicional, se centraría en el apoyo a los procesos de concertación, prevención y respeto de los derechos humanos, que comprende una de las problemáticas más importantes del país.

Así mismo, deben indicarse las variaciones presupuestales que tendría la Policía Nacional - Gestión General. En términos totales, su apropiación se mantendría casi igual (-0,1%) alrededor de \$9,81 billones; sin embargo, existirían cambios en su interior. En cuanto a sus gastos de funcionamiento crecerían solo 0,1%, como resultado de un incremento de \$289.623 millones en los gastos de personal (4,2% más) para el tema de reajuste salarial, pero con unas reducciones de \$197.542 millones (-15,2%) en la adquisición de bienes y servicios y de \$83.304 millones en las transferencias (-6,2%). Y en cuanto al presupuesto de inversión, se propone un recorte en los proyectos relacionados con capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública y convivencia ciudadana por un valor de \$30.955 millones (-12%), dirigidos a compra de equipos y construcción de infraestructura.

Finalmente, respecto al articulado del proyecto de presupuesto, en lo concerniente a las entidades del Sector Defensa y Seguridad. En el artículo 34 se establece que las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección (UNP) deben cubrir con su propio presupuesto, los gastos del personal vinculado a los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA). De igual forma, se indica que la Policía y la UNP deben sufragar con sus recursos, los gastos de viaje de los funcionarios asignados para prestar servicios de protección al Congreso de la República. Y en los artículos 55 y 70, se plantea que las diferentes entidades públicas deberán firmar convenios o contratos interadministrativos, en caso de requerir servicios de seguridad y/o transporte por parte de la Policía o las Fuerzas Militares.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

11. Sector Justicia

Comparando el Presupuesto General Projectado para el Sector Justicia crece en un 7,2% frente lo asignado en 2020. Su crecimiento se explica por el aumento de los gastos de funcionamiento en un 9,04% mientras que la inversión tienen un decrecimiento de 7,88%.

Esto último, es preocupante porque varios proyectos importantes tuvieron recortes e, incluso, muchos fueron cancelados.

11.1 Análisis del PGN Projectado del Sector Justicia 2021

Como se mencionaba varios proyectos de inversión han sufrido recortes. Lo anterior, afecta la continuidad de varios programas importantes del sector. A continuación, se muestra la variación del presupuesto general del sector (Cuadro 35):

En particular, sufren disminuciones significativas el proyecto de Adecuación y Dotación de la Infraestructura Física de Salas de Audiencia en la Procuraduría (-75%) y el Fortalecimiento de la Infraestructura Carcelaria en la Uspec (-31%).

Por otra parte, varios proyectos actualización tecnológica son eliminados en el Fondo Especial de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo viendo reducida su Inversión en 24% y 17% respectivamente.

Contraloría General de la República 101

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 35
Presupuesto del Sector Justicia
2020 – 2021 Pr

Entidad	Tipo Presupuesto	Vigente 2020	Vigente 2021	Variación
Agencia para la Defensa Jurídica del Estado	Funcionamiento	\$ 81.355	\$ 77.615	-4,6%
	Inversión	\$ 9.171	\$ 17.331	89,0%
	Total	\$ 90.526	\$ 94.946	4,9%
Agencia Nacional para la Reconstrucción	Funcionamiento	\$ 212.242	\$ 133.495	-37,1%
	Inversión	\$ 1.325	\$ 2.300	73,6%
	Total	\$ 213.567	\$ 135.795	-36,4%
Auditoría General de la República	Funcionamiento	\$ 30.240	\$ 32.864	8,7%
	Inversión	\$ 6.693	\$ 6.448	-3,7%
	Total	\$ 36.933	\$ 39.312	6,4%
Comisión de la Verdad	Funcionamiento	\$ 60.058	\$ 75.832	25,2%
	Inversión	\$ 35.791	\$ 41.160	15,0%
	Total	\$ 95.849	\$ 116.992	21,4%
Defensoría del Pueblo	Funcionamiento	\$ 551.682	\$ 602.994	9,3%
	Inversión	\$ 45.271	\$ 37.629	-16,9%
	Total	\$ 596.954	\$ 640.623	7,3%
Fiscalía General de la Nación	Funcionamiento	\$ 3.597.649	\$ 4.026.003	11,4%
	Inversión	\$ 53.092	\$ 54.418	1,4%
	Total	\$ 3.650.741	\$ 4.101.021	11,1%
Fondo Especial de la PGN	Funcionamiento	\$ 17.353	\$ 18.016	3,8%
	Inversión	\$ 40.722	\$ 30.760	-24,5%
	Total	\$ 58.075	\$ 48.776	-16,0%
Inpec	Funcionamiento	\$ 1.377.294	\$ 1.484.319	7,8%
	Inversión	\$ 2.116	\$ 2.116	0,0%
	Total	\$ 1.379.410	\$ 1.486.435	7,8%
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Funcionamiento	\$ 510	\$ 966	89,4%
	Inversión	\$ 741	\$ 1.531	106,5%
	Total	\$ 1.251	\$ 2.497	99,6%
Instituto Nacional de Medicina Legal	Funcionamiento	\$ 202.963	\$ 226.054	11,4%
	Inversión	\$ 43.845	\$ 44.669	1,9%
	Total	\$ 246.808	\$ 270.722	9,7%
Jurisdicción Especial para la Paz	Funcionamiento	\$ 201.714	\$ 211.591	4,9%
	Inversión	\$ 115.137	\$ 119.157	3,5%
	Total	\$ 316.851	\$ 330.748	4,4%
Ministerio de Justicia	Funcionamiento	\$ 79.766	\$ 109.032	36,7%
	Inversión	\$ 32.957	\$ 34.531	4,8%
	Total	\$ 112.723	\$ 143.563	27,4%
Procuraduría General de la Nación	Funcionamiento	\$ 744.059	\$ 790.771	6,3%
	Inversión	\$ 197.116	\$ 100.548	-49,0%
	Total	\$ 941.175	\$ 891.319	-5,3%
Consejo Superior de la Judicatura	Funcionamiento	\$ 371.302	\$ 353.779	-4,7%
	Inversión	\$ 449.976	\$ 448.351	-0,3%
	Total	\$ 821.278	\$ 802.131	-2,3%
Consejo de Estado	Funcionamiento	\$ 192.733	\$ 201.474	4,5%
	Funcionamiento	\$ 61.715	\$ 64.717	4,9%
	Conte Suprema	\$ 179.288	\$ 188.565	5,2%
Tribunales y Juzgados	Funcionamiento	\$ 3.626.492	\$ 3.928.921	11,4%

102 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 35 - Continuidad
Presupuesto del Sector Justicia
2020 – 2021 Pr

Entidad	Tipo Presupuesto	Vigente 2020	Vigente 2021	Variación
Unidad de Bloqueada	Funcionamiento	\$ 68.095	\$ 73.983	8,6%
	Inversión	\$ 51.957	\$ 53.906	3,8%
	Total	\$ 120.052	\$ 127.889	6,5%
Uspec	Funcionamiento	\$ 844.491	\$ 940.377	11,4%
	Inversión	\$ 379.254	\$ 351.419	-7,3%
	Total	\$ 1.223.745	\$ 1.291.796	5,6%
Funcionamiento		\$ 12.491.501	\$ 13.521.989	9,0%
	Inversión	\$ 1.504.865	\$ 1.386.274	-7,9%
	Total	\$ 13.996.366	\$ 14.908.262	7,2%

Fuente: Portal de Transparencia Ministerio de Hacienda Cálculos: DES Sector Justicia
Fecha: 21 de agosto de 2020

Contraloría General de la República 103

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

104 Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

12. Sector Medio Ambiente

El sector Ambiente y Desarrollo Sostenible continúa siendo uno de los menos favorecidos en la asignación de recursos del PGN, si se tienen en cuenta los grandes retos que enfrenta este sector, derivados de la problemática ambiental por la que atraviesa el País (deforestación, cambio climático, incendios forestales, entre otros), además de las responsabilidades asumidas en las líneas del "Pacto por la Sostenibilidad Producir Conservando y Conservar Produciendo del PND 2018-2022" y el cumplimiento de compromisos internacionales, especialmente de los que se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre reducción de gases de efecto invernadero (GEI).

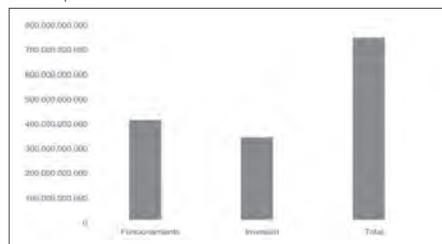
Por otra parte, no obstante que en los últimos años han sido mínimos los recursos apropiados en el rubro de inversión, el sector ha debido soportar fuertes restricciones presupuestales con la consecuente desfinanciación de los programas y proyectos para la protección del medio ambiente, así por ejemplo, para la vigencia fiscal 2019 sufrió un recorte definitivo en el presupuesto de inversión del 21%, para el 2020 la suspensión vigente del PGN para el mismo rubro lo afecta en \$48.463.257.730, equivalente al 13% del total del presupuesto de inversión asignado para toda la anualidad, pero además en el PPGN 2021 estos recursos decrecen en un 10% respecto al año 2020.

Ahora bien, hay que tener presente que las políticas ambientales implementadas por el gobierno nacional son transversales a todos los sectores productivos y económicos del país, por ello no se debe perder de vista que el crecimiento económico soportado en otros sectores se beneficia directamente del patrimonio natural, y este requiere de inversión, mantenimiento y buena gestión para que contribuya no solo al crecimiento y satisfacción de las necesidades básicas de la población colombiana, sino al desarrollo sostenible de nuestro país y esto únicamente es posible con la decidida voluntad del estado de apoyar financieramente los programas y proyectos de inversión para la preservación del Medio Ambiente, que contribuyan a prevenir una degradación irreversible de los recursos naturales generada por la actividad productiva.

En el PPGN 2021 para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible se asignaron recursos por \$737.445.483.822, de los cuales \$403.841.798.220 (55%) corresponden a gastos de funcionamiento y \$ 333.603.685.602 (45%) a gastos de inversión (Gráfico 14 y Cuadro 36)

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Gráfico 14
Distribución del PPGN 2021 por tipo de gasto
Miles de pesos



Fuente: SIFJ Nación

Esto significa que con relación al PGN del 2020 los gastos de funcionamiento crecieron en un 14% y en contraste los de inversión disminuyeron en un 10%, lo que incide negativamente en cumplimiento de los Planes de Acción de cada una de las Entidades del Sector (Cuadro 36)

Cuadro 36
Presupuesto General de la Nación
Sector Ambiente Y Desarrollo Sostenible 2020-2021
Pesos

Tipo de gasto	2020	2021	Diferencia	Variación
Funcionamiento	355.553.271.047	403.841.798.220	48.288.527.173	14%
Gastos de personal	180.902.282.000	219.133.538.420	38.231.256.420	21%
Adquisición de bienes y servicios	56.823.426.000	56.791.521.000	-31.905.000	0%
Transferencias corrientes	118.078.061.047	125.218.022.400	10.141.961.353	9%
Tributos, multas, sanciones e intereses de mora	2.751.002.000	2.688.716.400	-62.285.600	-2%
Inversión	371.643.130.331	333.603.685.602	-37.439.444.729	-10%
Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	88.345.294.904	85.533.949.623	-11.801.345.281	-12%
Educación ambiental	4.820.657.783	4.820.657.783	0	0%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector ambiente y desarrollo sostenible	62.920.256.008	62.201.587.877	-918.668.131	-1%
Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	117.854.064.680	105.325.617.305	-12.528.447.375	-11%
Gestión de la información y el conocimiento ambiental	58.973.446.220	61.288.960.388	2.315.514.168	4%
Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima	4.019.090.979	2.382.303.228	-1.636.787.751	-41%
Gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos	4.795.681.253	1.953.504.444	-2.842.176.809	-59%
Gestión integral del recurso hídrico	14.799.032.463	6.606.421.490	-8.192.610.973	-55%
Ordenamiento ambiental territorial	4.505.606.041	2.670.683.464	-1.834.922.577	-41%
Total general	726.596.401.378	737.445.483.822	10.849.082.444	1%

Fuente: SIFJ y proyecto PGN 2021

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Se observa en el proyecto de presupuesto 2021, que se continúa con la tendencia de disminución de la participación del Sector Ambiente y de Desarrollo Sostenible en el total del PGN al pasar del 0,26% en el 2020 al 0,23% en el 2021, asignaciones que además de ser exiguas ponen en riesgo la financiación de proyectos para el cumplimiento entre otros de los ODS ambientales y los compromisos adquiridos en pactos internacionales por el Estado colombiano, especialmente el acuerdo de París de 2015.

En el caso de los recursos de inversión, la participación del sector solo alcanza el 0,6% del total de este rubro en el PPGN 2021, muy por debajo de las asignaciones de otros sectores como Inclusión Social y Reconciliación que alcanzó un 25%, Transporte el 18%, Hacienda el 10%, Minas y Energía el 9%, Educación el 8%, trabajo el 7%, Vivienda Ciudad y Territorio el 4% y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el 3%.

Las entidades del nivel central que integran el sector Ambiente y desarrollo sostenible incluyen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Fondo Nacional Ambiental, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Sumadas todas cuentan con una asignación definitiva de \$625.666.579.151, que representa el 85% del total asignado al sector. El restante 15%, es decir, \$111.778.904.671, se asignó a 30 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR).

Como en vigencias anteriores, buena parte de gastos de inversión del PPGN 2021 se financian con los fondos especiales creados para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, recursos sobre los cuales el Gobierno no tiene ninguna discrecionalidad para las asignaciones, dado que las apropiaciones son de destinación específica.

Se observa en el proyecto de Ley objeto del presente análisis, que el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) (Con personería jurídica) financia \$133.210.200.000 y el Fondo del Compensación Ambiental (FCA) (Sin personería jurídica) \$17.531.543.435, es decir, estos dos instrumentos financieros contribuyen con el 45% de los recursos de inversión de todo el sector.

Así mismo, a través de transferencias del presupuesto del MADS, se asignan los recursos para el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAvH) y al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR),

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

en el PPGN 2021 los recursos para funcionamiento de estas Entidades ascienden a \$33.080.649.000, los de inversión se asignan principalmente a través del programa de Gestión de la Información y el Conocimiento Ambiental, que presenta una asignación global por \$31.993.383.189.

Como se indica en el Cuadro 36 el crecimiento del presupuesto consolidado del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en PPGN 2021 frente al 2020 es de un escaso 1%, en contraposición con otros sectores que incrementaron sus asignaciones en forma considerable como sucedió con el Sector Tecnologías de la Información y la Telecomunicaciones con un 42%, Transporte con 29%, Minas y Energía con 28%, Hacienda con 28%, Defensa Nacional con 14% y Vivienda Ciudad y Territorio con 13%, entre otros.

El proyecto de presupuesto de inversión 2021 para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible muestra una caída del 10% respecto al 2020, al pasar de \$371.043 millones a 333.604 millones.

Los programas presupuestales del PPGN 2021 tienen continuidad respecto de los establecidos en el PGN 2020, pero todos sin excepción se afectaron con la reducción de los recursos que los financiarán, así por ejemplo, el relacionado con la Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima que es uno de los más importantes por los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, registra una disminución del 41%, así mismo tres de los más relevantes para la protección del medio ambiente muestran disminuciones importantes: Gestión integral del recurso hídrico con un 55%, Gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos con 59% y Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémico con 12% (Cuadro 36). Estos recortes afectarán sin duda el cumplimiento de los planes de acción de cada una de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión ambiental en la próxima vigencia.

Persiste la incertidumbre ante la suspensión del PGN 2020 la cual afecta ostensiblemente al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, dado que esta asciende a \$48.463.257.730 que corresponde al 13% del total del presupuesto de inversión asignado para el 2020 y que impacta directamente en entidades con menor holgura económica y que presentan enormes problemáticas ambientales en sus respectivas jurisdicciones como es caso de Corpoamazonia, CDA, Corpourabá y Corpomojana.

Aunque los programas de inversión incluidos en el PPGN 2021 guardan coherencia con las líneas del Pacto por la Sostenibilidad:

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Producir Conservando y Conservar Produciendo (sostenibilidad y mitigación del cambio climático, biodiversidad y riqueza natural, Colombia resiliente e instituciones ambientales modernas), no ocurre lo mismo con los recursos asignados para la próxima anualidad y los apropiados en las dos anteriores vigencias que se estimaron en el Plan Plurianual de Inversiones- PPI, si se tiene en cuenta las reducciones a las que ha sido sometido el sector en sus gastos de inversión.

No se debe perder de vista que la vigencia fiscal 2021 corresponde a la tercera anualidad del PPI que financia el PND 2018-2022. Con cargo a los recursos estimados para el Pacto por la sostenibilidad, al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ya se mencionó, le asignaron recursos de inversión por \$333.603.685.602; las proyecciones de la Ley 1955 de 2019³¹ contemplaron unas asignaciones para el sector por \$9,7 billones, de los cuales \$9,5 billones (98%) son financiados con recursos públicos y \$0,2 billones (2%) con recursos privados.

Es decir, que para la anualidad 2021, del PGN solo se asignó un 4% del total que corresponde al sector para todo el cuatrienio, (lo mismo sucedió en las vigencias 2019 y 2020 en las que se apropió solo el 3% y 4% respectivamente), por lo que se observa un desfinanciamiento de las líneas del pacto, desfase que recae como se mencionó en los aportes del gobierno nacional central contemplados para el apalancamiento del pacto. En consecuencia, se evidencia una sobrestimación de los recursos previstos para este pacto en particular, por lo que de hecho genera incertidumbre en el cumplimiento de las metas previstas para el cuatrienio para la protección del medio ambiente.

Adicionalmente es claro que con la restricción del artículo 5³² de la Ley del Plan de Desarrollo, los recursos del PGN que financian el pacto IV se verán afectados en el cuatrienio dadas las dificultades

31. Parágrafo segundo del artículo 4. ". Apruébese como parte integral de la presente Ley e incorpórese como anexo el documento "Plan Plurianual de Inversiones"

32. Pículo 5. Recursos financieros, presupuestos plurianuales y consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente plan financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Gobierno nacional.

Las metas de los programas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 se ajustarán de acuerdo con las disponibilidades fiscales que se establezcan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y en los Presupuestos Generales de la Nación aprobados para cada vigencia, según lo señalado en los artículos 4 y 5 de la Ley 1473 de 2011". (Negrilla fuera de texto)

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

fiscales por las que atraviesa el país, como efectivamente ya sucedió en las vigencias 2019 y 2020 donde estos recursos se vieron menguados ostensiblemente.

Por otra parte, al margen de los lineamientos impartidos para el análisis sectorial del PPGN, esta Delegada considera relevante dejar evidenciado que después de cuatro años de la creación del Impuesto Nacional al Carbono³³, se observa que no se ha ejecutado ningún proyecto que contribuya a la reducción de los Gases de Efecto Invernadero –GEI, si bien el recaudo por parte de la DIAN para el periodo 2017-2019 ascendió a \$1.221.980 millones de los cuales el 45% corresponde al Medio ambiente, es decir, \$549.891 millones. Sin embargo, los recursos permanecen ociosos en la Tesorería General de la Nación no obstante que tienen destinación específica, para la protección del Medio Ambiente.

33. Los recursos se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejan en el Fondo Especial Colombia en Paz.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

13. Posconflicto

13.1 Resumen

El anexo de construcción de paz, programa en 2021 un 32% más de recursos del PGN frente a lo planeado en 2020, sin embargo, prevalece la falta de definición de los recursos hacia los principales programas y pilares del acuerdo final y la falta de especificación del cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación:

- El trazador programa \$6,7 billones del PGN en 2021 en 52 entidades del orden nacional, frente a \$5,1 billones presupuestados en 2020, siendo tres veces superior a lo previsto en el MFMP, que para esta vigencia contempló \$2,5 billones.
- Relaciona 107 proyectos de inversión, de los cuales 35 proyectos aportarían a territorios PDET, sin embargo, éstos en su mayoría no son exclusivos para el Posconflicto. Se destaca que los recursos se encuentran especificados a nivel de programas de inversión, pero no a nivel de proyecto de inversión.
- Prevalece la falta de especificación de los recursos por Pilar o por los principales programas de implementación del AF.
- Del SGP se proyectan \$3,9 billones para 2021 en la RRI. Sin embargo, se reitera la falta de lineamientos sobre el uso específico de esta fuente de financiación para Posconflicto.

La RRI concentra más de la mitad de los recursos en oferta social del Gobierno, prevaleciendo baja concentración en pilares como Ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras. Se destacan los siguientes aspectos en relación con el Punto 1 RRI.

- Programación de \$4,1 billones del PGN en la RRI, de los cuales \$2,4 billones se asocian a la oferta social del gobierno en proyectos no exclusivos para el posconflicto.
- Las entidades asociadas al Pilar ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras concentran el 4% de los recursos del Punto 1.
- El 21% se programa en el Ministerio de Hacienda como recursos por distribuir.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

- Se destaca la programación del 14% de los recursos del Punto 1 en infraestructura y adecuación de tierras, principalmente por recursos presupuestados a cargo de INVIAS.

No se observa programación de recursos en entidades responsables de desarrollar acciones que fortalezcan la participación política en condiciones de seguridad asociadas al Punto 2:

- No se evidencia programación de recursos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad fundamental en procesos de modernización electoral.
- No se evidencia programación de recursos por parte Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, entidades responsables de desarrollar acciones en materia de garantías de seguridad para la Participación Política.
- Se programan \$15.613 millones del SGP, no se especifica para que pilares y estrategias del Punto 2 se orientarán.

En cuanto el Punto 3 Fin del Conflicto, se destaca el 25% programado en la UNP, entidad con responsabilidades en el Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. Sin embargo, el 70% de los recursos asociados al Punto 3, están por distribuir.

Persiste la no especificación de los recursos del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS. No se evidencia programación de recursos hacia el programa de reducción del consumo.

El 85% de los recursos del Punto 5 se orientan a financiar las entidades del Pilar Justicia y Verdad: 49 % se asigna a la JEP, 19% a Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y un 18% a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, lo cual es coherente con el propósito de este punto, enfocado en el carácter resarcitorio de la Política de Víctimas y el cumplimiento de los acuerdos centrales sobre el SIVJNR.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2021, no especifica los recursos orientados al Capítulo Étnico ni a la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, lo que constituye un riesgo para el cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación. Además, algunos de los proyectos de inversión que incluyen recursos para los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo Final presentan reducciones significativas de recursos o no reportan apropiaciones en el detallado general del proyecto de Ley.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

En cuanto a la Ley de Víctimas, según cálculos de la CGR, se requieren más de \$357,4 billones para la implementación de 14 medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, durante los próximos 10 años, con lo que la inversión anual debería estar alrededor de \$35,7 billones por año, cifra que supera ampliamente el presupuesto de \$15,8 billones asignado para 2020:

- En el PGN 2021, persiste la no especificación de los recursos SGP, funcionamiento e inversión de otras entidades SNARIV dirigidos a población víctima. Únicamente, se identificaron recursos por valor de \$2,4 billones que corresponden al 14,5% de los recursos totales estimados por año. Dichos recursos se asignaron a la UARIV (87%), el CNMH (2%) y la URT (11%).

- Entre 2020-2021, se evidencia un crecimiento a precios corrientes del presupuesto de la UARIV con 3% y URT con 5% y una reducción del presupuesto del CNMH con -6%.

En materia de atención, asistencia y reparación de víctimas de pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales no se presentan cifras de asignación específica, esto en parte, debido a que tampoco se cuenta con un coste de los recursos requeridos para tales fines. Del cumplimiento de los compromisos de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 como la elaboración de un balance de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la elaboración de un Plan de Choque para su implementación acelerada, dependerá que cada vez el presupuesto orientado a estos marcos normativos sea mejor definido y depurado en las proyecciones y los reportes financieros.

13.2 Análisis Gasto Construcción de Paz PGN 2021- Generalidades

En cumplimiento del artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 del PND 2018-2022, el Proyecto de Ley del Presupuesto 2021 incluyó un Anexo de gasto de construcción de paz para la programación del PGN destinado a la implementación del Acuerdo Final para Construcción de una Paz Estable y Duradera.

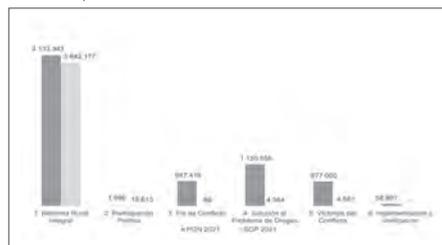
El trazador para la paz, es un importante avance en la programación de recursos del PGN, sin embargo, prevalece falta de definición hacia los principales programas y pilares del Acuerdo Final.

El POAI 2021 proyecta \$10,7 billones: \$6,7 billones del PGN en 52 entidades del nivel nacional y \$4,0 billones del Sistema General de Participaciones-SGP- Gastos de Funcionamiento.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

El 99% de los recursos del SGP (\$3,9 billones), se orientan al Punto 1 RRI. Sobre esta fuente de financiación, si bien se presenta una posible coincidencia de esta con al AF, no se incluyen los lineamientos para su asignación y seguimiento (Gráfico 15). En este sentido, la proyección considera los recursos de los rubros de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general que estarían llegando a zonas rurales dispersas y municipios PDET conforme a las asignaciones determinadas por la Ley 715 de 2001.

Gráfico 15 Programación 2021 Construcción de Paz Millones de pesos



Fuente: Anexo de Construcción de Paz. Elaborada CDP de la CGR.

De los \$6,7 billones del PGN, el 85% (\$5,7 billones) se programa como gastos de inversión y el 15% en gastos de funcionamiento (\$1,0 billones). Por Punto del AF, el 62% (\$4,1 billones) está orientado al Punto 1; un 0,03% (\$1,986 millones) para cumplir con las metas del Punto 2, el 10% (\$687.418 millones) al Punto 3; un 17% (\$1,1 billones) se orienta hacia el Punto 4; un 10% (\$677.000 millones) hacia el Punto 5 y el 1% al Punto 6 (\$58.807 millones) (Gráfico 15).

Proyección de recursos para la Paz del Plan Marco de Implementación a través del MFMP 2017: en relación con el PGN se programa alrededor de 2,7 veces el valor estimado en dicho documento (\$2,5 billones) para la vigencia 2021. En cuanto a la fuente SGP se programa 1.8 veces (\$2,1 billones) lo estimado para esa vigencia.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Si bien la ejecución del PGN ha sido importante durante el periodo de implementación del AF, superando lo programado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la dinámica del SGP ha sido baja frente a los seguimientos de la CGR. Según el Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas de componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones:

- i) En 2019, el PGN aportó el 70% (\$4,3 billones) de la ejecución total. Entre tanto, en 2020 esta fuente representa el 84% de lo programado. Esto refleja los esfuerzos del Gobierno Nacional por orientar recursos a la implementación, principalmente a través de su oferta social en proyectos de educación y salud.

- ii) Menos del 1% de la ejecución de 2019, fue financiada con recursos del PGN, según lo reportado por las entidades territoriales a través de la finalidad del posconflicto de la categoría presupuestal del CHIP, cifra que no está de acuerdo con lo estipulado para esta fuente según el MFMP (29% del total) y en el PPI de Paz del PND 2018-2022 (35% del total). Aún no hay evidencias de ajustes normativos y lineamientos que habiliten el uso del SGP en la implementación del AF.

Por otra parte, en relación con los proyectos de inversión asociados a la implementación del AF, se destacan los siguientes aspectos:

- El anexo relaciona 107 proyectos de inversión (35 Proyectos aportarían a territorios PDET) a través de los cuales se programarían estos recursos.
- Se destaca la asignación de recursos a nivel de programa y subprograma, sin embargo, no se especifican los valores de los proyectos de inversión alineados en el anexo.
- No se registran los recursos y proyectos por Pilar, o por los principales programas de la implementación del AF.

13.3 Análisis Anexo Construcción de Paz -2021- Por Punto del AF:

Punto 1. Reforma Rural Integral

El Punto 1 RRI programa \$8,75 billones. De éstos, \$3,9 billones provendrían de gastos de funcionamiento del SGP con cargo a gastos de funcionamiento: del Ministerio de Hacienda (\$421.109 millones), del Ministerio de Salud (\$975.809 millones), del Ministerio de Educación (\$2,1 billones) y del Ministerio de

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Vivienda, Ciudad y Territorio (\$487.077 millones). Sin embargo, no se especifica cómo y hacia qué pilares de la RRI se orientarían los recursos.

Del PGN se presupuestan \$4,1 billones en 36 entidades del nivel nacional. El 97% de los recursos del PGN se concentran en gastos de inversión (\$3,9 billones). Sobre la programación del PGN se destacan los siguientes aspectos:

- Un 56% de los recursos del PGN (\$2,4 billones) se asocian a la oferta social del gobierno en proyectos no exclusivos para el posconflicto principalmente en entidades tales como: ICBF (\$944.771 millones), Prosperidad Social (\$552.574 millones), Fonvivienda (\$207.390 millones), Ministerio de Educación (\$106.738 millones), Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (\$180.687 millones), Ministerio de Salud (\$55.041 millones), Ministerio del Deporte (\$45.250 millones) y Ministerio de Agricultura (\$33.299 millones).

- Las entidades asociadas al Pilar ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras concentran el 3,6% de los recursos del Punto 1: i) La ANT concentra un 2,3% de los recursos del Punto 1 en proyectos orientados al Ordenamiento Social de la Propiedad³⁴. Cabe destacar que su presupuesto se incrementa en esta programación 2021, pasando de \$50.865 millones a \$95.822 millones. ii) El presupuesto de entidades asociadas a este Pilar como el IGAC y DNP a cargo del Catastro Multipropósito, Minambiente, Parques Naturales, Superintendencia de Notariado y Registro, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, y Minjusticia bajan en términos generales la orientación de recursos hacia este Pilar si se compara con la vigencia 2020 y entre todas representan solo el 1,3% de los recursos programados para el Punto 1.

- Se destaca la programación del 14% de los recursos del Punto 1 en el Pilar 1.2 infraestructura y adecuación de tierras. INVIAS concentra un 11% (\$441.150 millones³⁵) de los recursos de la RRI, Ministerio de Minas y el IPSE un 2% y FONTIC un 1%.

34. \$90.299 millones de inversión con cargo al programa *Ordenamiento Social y Uso Productivo Del Territorio Rural*.

35. \$440.500 millones de inversión con cargo al programa *Infraestructura red vial regional*.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

- En relación con las entidades asociadas al Pilar 1.6 producción agropecuaria y economía solidaria, se destaca el presupuesto del SENA (\$272.755 millones³⁶) y de Min. Comercio (\$12.255 millones³⁷). Así mismo, se observa un incremento del presupuesto de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo entidad en la cual se programan \$7.094 millones³⁸ frente a \$1.800 millones apropiados en 2020. Las entidades asociadas a este Pilar que menos recursos programan en 2021 son: el ICA (\$50 millones), Ministerio del Trabajo (\$3.007 millones) y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (\$1.492 millones).
- No se observa programación de recursos en el trazador 2021 a cargo de Artesanías de Colombia, entidad que aporta a los objetivos del Pilar 1.7 Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.
- La Agencia de Renovación del Territorio-ART, alineada al Pilar 1.8 PATR planea \$98.263 millones, de los cuales \$46.209 corresponde a recursos de inversión con cargo al programa "Renovación Territorial para el Desarrollo Integral de la Zonas Rurales afectadas por el Conflicto Armado". El resto de los recursos presupuestados para la ART (\$52.054 millones³⁹), son gastos de funcionamiento.
- El 21% (\$871.944 millones) se programaron al Ministerio de Hacienda, como recursos pendientes por distribuir.

36. \$266.490 millones de inversión con cargo al programa "Formación para el Trabajo".

37. Con cargo a inversión programa "Productividad y Competitividad de las empresas Colombianas".

38. \$6.956 millones de inversión con cargo al programa "Generación y Formalización y el Empleo".

39. Con cargo a los proyectos de inversión: i) "Implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET nivel nacional" (\$ 29.431 millones) ii) "Apoyo a la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET en las zonas priorizadas a nivel nacional" (\$ 8.100 millones), iii) "Apoyo a la implementación de esquemas de financiación, cofinanciación y seguimiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de los PDET nivel nacional" (\$ 6.778 millones) iv) "Implementación de las tecnologías de información y comunicaciones para la renovación del territorio nacional" (\$ 1.900 millones).

Contraloría General de la República

117

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Punto 2. Participación Política

Este Punto, programa \$17.600 millones en gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda, de los cuales \$15.613 se asocian al SGP sin especificar hacia que pilares y estrategias de ese Pilar. El resto, es decir \$1.986 millones se asocia al PGN programados en tres entidades del nivel nacional. Se destacan los siguientes aspectos:

- El 56% se programan al Ministerio del Interior con cargo a gastos de funcionamiento (\$1.117 millones).
- El 43% se programa al Departamento Administrativo de la Función Pública (\$848 millones).
- El Fondo Rotatorio de la Registraduría Programa \$21 millones.
- No se programan recursos en entidades con responsabilidades en este Punto tales como FONTIC, DNP, Min. Justicia, Fiscalía, Registraduría, entre otras.

Punto 3. Fin del Conflicto

En este Punto se programan \$687.505 millones, de los cuales \$86 millones se derivan del SGP programados como gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, no se especifica hacia que Pilar o estrategia del Punto se orientarían dichos recursos. Del PGN se programan \$687.418 en 11 entidades del nivel nacional. Algunos aspectos para destacar son los siguientes:

- El 70% de los recursos del PGN asociados al Punto 3, se asignaron al Ministerio de Hacienda como recursos por distribuir (\$482.151 millones).
- La Unidad Nacional de Protección-UNP concentra el 25% (\$174.571 millones) y la Fiscalía General de la Nación un 2,3% (\$15.868 millones), entidades fundamentales para el propósito del Pilar "Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales"
- La Agencia de Reincorporación Nacional programa el 1.2% (\$8.133 millones) de los recursos del Punto 3.
- Un 1% (\$6.664 millones) de los recursos de ese Punto se programan en siete entidades: Departamento de la Función Pública (\$3 millones), Ministerio del Trabajo (\$125

118

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

millones), DAPRE (\$809 millones), Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias (\$100 millones), Ministerio de Defensa (\$1.354 millones), Defensoría del Pueblo (\$1.468 millones) y Ministerio del Interior (\$2.805 millones).

Punto 4. Solución al problema de drogas ilícitas

Este Punto se enfoca a erradicar el problema de drogas ilícitas, combatiendo los frentes de producción, consumo y comercialización. Conforme a lo anexo mediante el trazador de construcción de paz, se presupuestan \$4.364 millones del SGP con cargo a Ministerio de Hacienda gastos de funcionamiento, sin especificar la orientación de estos recursos por Pilar o programa del Punto 4. Del PGN se programan \$1,15 billones en siete entidades, destacándose los siguientes aspectos:

- El 99% de estos recursos se encuentran programados en el Ministerio de Hacienda, como recursos por distribuir (\$1.14 billones).
- No se especifican cuales recursos serán orientados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS, instrumento formulado en el AF para frenar la producción de drogas ilícitas, reiterándose riesgo asociado al cumplimiento de compromisos a las familias inscritas en el programa y por ende la eficacia en la lucha contra las drogas.
- Presidencia programa \$5.000 millones para el Programa de Desminado Humanitario con cargo al proyecto de inversión "Acción Integral Contra Minas Antipersonal como Mecanismo de transición hacia la Paz".
- El restante 0.1% de recursos se programan en la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART (\$3.511 millones gastos de funcionamiento), Ministerio de Salud (\$763 millones gastos de inversión⁴⁰), Ministerio de Justicia (\$494 millones⁴¹), Ministerio de Educación (\$219 millones de inversión⁴²), y Parques Nacionales Naturales de Colombia (\$67 millones)⁴³.

40. Con cargo al programa de inversión Salud Pública y Prestación de Servicios.

41. \$100 millones con cargo al programa de inversión fortalecimiento de la Política Criminal del Estado colombiano.

42. Con cargo al programa de inversión "Calidad, Cobertura Y Fortalecimiento De La Educación Inicial, Preescolar, Básica Y Media"

43. Con cargo al programa de inversión "Conservación de La Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos"

Contraloría General de la República

119

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

- Los esfuerzos presupuestales orientados hacia el Pilar 4.2 Prevención del Consumo y Salud Pública y 4.3 Solución al problema de producción y comercialización de narcóticos vistos a través de los recursos y proyectos de inversión del Ministerio de Salud (\$763 millones con cargo al programa de inversión Salud Pública y Prestación de Servicios) y Ministerio de Justicia (\$100 millones con cargo al programa de inversión fortalecimiento de la Política Criminal del Estado Colombiano), son bastante bajos.

Punto 5. Víctimas del Conflicto

Este Punto programa \$681.581 millones, de los cuales \$4.581 millones se presupuestan como gastos de funcionamiento del SGP asignados al Ministerio de Hacienda, los cuales se encuentran sin distribuir. Del PGN se programan \$677.000 millones del PGN en seis entidades. Los principales aspectos por destacar son los siguientes:

- El 85% se concentra en las entidades del PGN asociadas al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRN), comportamiento consecuente con el alcance central de este Punto que se enfoca en el carácter resarcitorio de la Política de Víctimas y el cumplimiento de los acuerdos centrales sobre el SIVJRN.
- El 49% (\$330.748 millones) se programan en la JEP, un 4% más que lo vigente en 2020, de los cuales \$211.591 millones se orientan a los gastos de funcionamiento de la entidad y \$119.157 millones a gastos de inversión⁴⁴.
- El 19% (\$127.889 millones) se programa en la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas un 7% más de lo vigente en 2020, de los cuales \$73.983 millones soportan los gastos de funcionamiento de la entidad y \$53.906 millones se programan en los proyectos de inversión⁴⁵.

44. \$99.377 millones, con cargo el programa de inversión "Jurisdicción Especial para la Paz" y \$ 19,781 con cargo al programa de inversión "Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

45. \$25,559,4 millones con cargo al programa "Búsqueda Humanitaria de Personas dadas por desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto Armado En Colombia" y \$ 28,346,3 con cargo al programa "Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación Y No Repetición".

120

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

- El 17% (\$116.992 millones) se programa en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad un 22% más frente a lo vigente en 2020, de los cuales \$75.832 millones soportan los gastos de funcionamiento de la entidad y \$41.160 millones los gastos de inversión⁴⁶.
- Un 13% (\$86.422 millones) de los recursos orientados al Punto 5 se programan con cargo a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV con cargo al programa de inversión Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. La programación de recursos en esta entidad disminuye en un 30% frente a la apropiación vigente en 2020 (\$123.370 millones). El propósito de estos recursos es fortalecer las medidas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones, rehabilitación psicosocial reconocimiento de responsabilidad colectiva e indemnización.
- El 2,3% restante se programa en el Ministerio de Salud (\$13.000 millones⁴⁷) y el DAPRE (\$1.949 millones⁴⁸).

Punto 6. Implementación y Verificación

En este Punto se programan \$58.807 millones del PGN, en ocho entidades. Los principales aspectos para destacar son los siguientes:

- La Procuraduría General de la República, programa el 67% (\$39.327 millones) de los recursos orientados a este Punto con cargo a gastos de funcionamiento. De otra parte, la CGR programa un el 10% (\$6.224 millones⁴⁹) y la Defensoría un 1,4% (\$800 millones⁵⁰). Los recursos programados a través de los órganos de control están en coherencia con el rol dado

- 46. Con cargo al programa "Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición."
- 47. Con cargo al programa de Inversión "Salud Pública y Prestación de Servicios".
- 48. "Articulación y Fortalecimiento de la Respuesta del Estado en Materia de Derechos Humanos desde el Sector Presidencia"
- 49. \$4.000 millones con cargo al programa de inversión "Fortalecimiento del Control y la Vigilancia de la Gestión Fiscal y Resarcimiento al daño del Patrimonio Público". Proyecto "Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas de víctimas y las relaciones con posconflicto"
- 50. Con cargo a programa, Protección y Defensa de Los Derechos Humanos y El Derecho Internacional Humanitario.

Contraloría General de la República

121

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

a estas entidades mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 y el Plan Marco de Implementación del AF, como responsables del seguimiento de la implementación en el marco de sus competencias.

- El 16% (\$9.324 millones) se programa en FONTIC, con cargo al programa Facilitar el Acceso y Uso de las tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) Nacional, en coherencia con productos del PMI asociados a herramientas para la comunicación y divulgación del AF y sus avances.

- El 5% restante se programa en el DAPRE (\$846 millones⁵¹), DAFP (\$35 millones gastos de funcionamiento), DNP (\$1.751 millones gastos de funcionamiento) y Ministerio del Interior (\$500 millones⁵²).

Grupos Étnicos y enfoque de género

i) Recursos orientados a pueblos étnicos y enfoque de género para la Política de Construcción de Paz.

Si bien, el Acuerdo Final para la Paz contiene un Capítulo Étnico (numeral 6.2.) e incluye la transversal del enfoque de género en las disposiciones de cada uno de los puntos y pilares que lo integran, en la programación financiera de los recursos orientados al cumplimiento del Acuerdo estos dos aspectos no han sido incluidos⁵³, tampoco el trazador presupuestal de construcción de paz da cuenta ellos.

De la revisión del Anexo de Paz del proyecto de Ley de presupuesto 2021 se puede inferir que la programación de recursos para la implementación del Acuerdo Final tampoco incluyó para esa vigencia la identificación del presupuesto destinado para los pueblos étnicos y para el cumplimiento de los compromisos con las mujeres y la población LGTBI⁵⁴.

- 51. Con cargo al programa "Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en Transversalización del Enfoque de Género Entidades de los Niveles Nacional y Territorial desde el Sector Presidencia"
- 52. Con cargo al programa "Fortalecimiento Institucional a Los Procesos Organizacionales de Concertación, Garantía, Prevención y Respeto de los Derechos Humanos Como Fundamentos Para La Paz".
- 53. Ni en la programación realizada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en las estimaciones del Plan Marco de Implementación. Tampoco en las leyes de presupuesto aprobadas en las tres últimas anualidades.
- 54. Lesbianas, Gays, Transexual, Transgénero, Bisexual, Intersexual.

Contraloría General de la República

122

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Sin embargo, en el marco de la solicitud realizada por la CGR a las diferentes entidades nacionales con competencias en la implementación del Acuerdo Final a través de la plataforma SIRECI, se identificaron trece (13) proyectos de inversión en 2019 en los cuales se habían apropiado recursos con destinación al Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Teniendo en cuenta esa identificación de proyectos y comparando las asignaciones realizadas en 2019⁵⁵ con las proyectadas para 2021⁵⁶, se considera importante destacar:

- Una disminución del 31% de la asignación total de recursos en el proyecto de "Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación" de la Agencia para la Reincorporación y Normalización. Como se mencionó en el Cuarto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, aún no se ha dado cumplimiento al diseño e implementación del Programa de Armonización y Reintegración para los excombatientes con pertenencia étnica. Según cálculos de la Agencia, la consulta previa del programa podría valer \$8.759 millones. La misma entidad ha informado a la CGR acerca de la falta de disponibilidad de recursos para tales fines, por lo que disminuir los recursos de inversión, en este caso, podría dilatar el avance en el cumplimiento de este compromiso del Acuerdo Final.
- El proyecto de presupuesto 2021, no incluye rubros de Artesanías de Colombia; esta entidad si bien aportó marginalmente a los recursos del Acuerdo Final en el caso étnico, cuenta con un proyecto específico para esta población, sobre el cual no se reportan recursos.
- No se reporta programación de recursos para 2021 en el proyecto "Implementación y fortalecimiento de las políticas lideradas por función pública a nivel nacional" del Departamento Administrativo de la Función Pública, en cual asignan recursos para pueblos étnicos dirigidos a la capacitación y fortalecimiento de veedurías y el control social, correspondientes al Punto 2 del Acuerdo Final.

55. Reporte de la plataforma SIRECI.

56. Programación del proyecto de Ley de presupuesto de 2021.

Contraloría General de la República

123

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

- Reducción del 42% de los recursos en proyecto de "Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional" de Prosperidad Social, el cual aporta recursos para pueblos étnicos en el Pilar 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación de la Reforma Rural Integral.

- Reducción del 51% de los recursos del proyecto de "Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública nacional" de FONTIC, el cual aporta recursos a los pueblos étnicos en el Pilar 6.5 Herramientas de difusión y comunicación.

- No se reporta programación de recursos en el proyecto de "Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública nacional", el cual aporta recursos a los pueblos étnicos en el marco del Punto 2 del Acuerdo Final.

- No se reporta programación de recursos en el proyecto "Apoio al desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes, en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y libertades a nivel nacional" del ICBF el cual aporta recursos para pueblos étnicos en el Pilar 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa de la Reforma Rural Integral.

- Disminución del 2% de los recursos en el proyecto de "Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional" del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual aporta recursos para los pueblos étnicos en el Pilar 1.8. Planes de acción para la transformación regional (PATR).

Las anteriores observaciones evidencian riesgo en el cumplimiento efectivo de los compromisos pactados en el Acuerdo Final y en el logro de las metas trazadoras étnicas del Plan Marco de Implementación. En suma, se reitera riesgo en materia de la incorporación del enfoque transversal de género al igual que el Capítulo Étnico en tanto no se identifican los recursos dirigidos a su implementación.

Contraloría General de la República

124

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

13.3 Ley de Víctimas 1448 de 2011 - Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011

Según cálculos de la CGR⁵⁷, se requieren más de \$357,4 Billones en los próximos 10 años para la asistencia, atención y reparación a población víctima pendiente de atención. Lo anterior, con base en el costeo de 14 medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011⁵⁸. Se destacan en el componente de asistencia Educación y Salud - SGP con \$197,4 billones, alimentación \$24,9 billones y subsistencia mínima \$11,1 billones. En el componente de reparación integral el valor requerido para adelantar medidas como indemnización administrativa y colectiva alcanza un valor de \$48,7 billones, vivienda \$26,1 billones, retornos y reubicaciones \$20,5 billones y generación de ingresos \$7,1 billones.

Estos cálculos indican la necesidad de realizar un análisis profundo del plazo requerido y las fuentes de recursos para la ejecución de la Ley, pues solo considerando estas medidas, la inversión anual debería estar alrededor de \$35,7 billones por año, cifra que supera ampliamente el presupuesto de \$15,8 billones asignado para 2020.

En el presupuesto 2021, se identificaron \$2,4 billones como presupuesto de la UARIV (87%), el CNMH (2%) y la URT (11%), entidades responsables de esta política pública, lo que expresa un crecimiento a precios corrientes de 4,3% respecto al valor ejecutado en 2020.

Entre 2020 y 2021, se presenta crecimiento del presupuesto de UARIV (3%) y URT (5%) y el decrecimiento del CNMH (-6%). En promedio los rubros de funcionamiento crecen 4%, el Fondo de Reparación a Víctimas 3% y frente a los rubros de inversión, UARIV y URT crecen 3% y CNMH disminuye un 7%.

Se identificaron recursos de inversión adicionales asociados a esta política pública por valor de \$12.012 millones en el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (85%) y el Ministerio del Interior (15%)⁵⁹.

57. Cálculo efectuado por la CGR para el Séptimo informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, agosto de 2020.

58. Las medidas costeadas correspondieron a alimentación, atención psicosocial, educación superior, generación de ingresos, identificación, indemnización administrativa y colectiva, reparación colectiva, restitución de tierras, retornos y reubicaciones, reunificación familiar, subsistencia mínima, vivienda, educación y salud. Además de los gastos de funcionamiento de las entidades SNARIV.

59. En este caso no es claro cuánto del presupuesto se destinará a población víctima, puesto que el concepto también refiere a la temática del posconflicto.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Para 2021, persiste la no especificación de los recursos SGP, funcionamiento e inversión de otras entidades SNARIV dirigidos a población víctima. Los recursos identificados corresponden a un 14,5% de los recursos que se estiman destinados a esta política pública en 2020 (\$15,8 billones⁶⁰).

No obstante, lo anterior, se evidenció que los artículos 47 y 48 establecen que para 2021, las entidades encargadas de ejecutar la Política de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, especificarán en los sistemas de seguimiento y control presupuestal y financiero⁶¹, los rubros destinados a beneficiar a la población víctima y los derechos asociados a cada uno de ellos. Adicionalmente se anota que se adelantará la focalización y municipalización indicativa del gasto de inversión destinado la población víctima. Lo anterior, resulta fundamental para realizar el seguimiento de los recursos asignados y ejecutados a esta población.

i) Recursos orientados a pueblos étnicos para la Política de Víctimas

El presupuesto requerido para la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 para atención, asistencia y reparación a pueblos étnicos víctimas del conflicto armado no fue costeoado en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012. De igual forma, dichos Conpes en el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 no tuvieron ningún tipo de actualización, por lo que no se avanzó en la inclusión de los recursos programados para la implementación de medidas específicas para pueblos étnicos.

En esta medida en el proyecto de Ley del presupuesto 2021, no se incluyen de manera diferencial estos recursos. Sin embargo, se destacan algunos proyectos de inversión que por su objetivo y por su inclusión en el trazador presupuestal de grupos étnicos, podrían afectar los recursos orientados a la atención y reparación étnica.

60. Estimación de acuerdo con los recursos marcados para la política pública transversal en los proyectos de inversión disponible en el sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI, Marzo de 2020.

61. Se refiere a: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), y en los demás aplicativos que para este propósito el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación desarrollen.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Tal es el caso de los proyectos de inversión de:

- "Implementación de las acciones de memoria histórica y archivo de derechos humanos a nivel nacional" del Centro Nacional de Memoria Histórica que presenta una reducción de 2020 a 2021 del 16% de sus recursos.
- "Implementación de proceso de retorno o reubicación de víctimas del desplazamiento forzado en el marco de la reparación de la Unidad para las Víctimas" el cual presenta una reducción de 2020 a 2021 del 17% de los recursos.
- Implementación de intervención integral APD de con étnico de Prosperidad Social, el cual tuvo una reducción de 2020 a 2021 de 42%.

Por lo anterior, será fundamental el avance en los compromisos del PND actual que a la fecha presentan retraso, tales como la realización del balance de la implementación de los Decretos Leyes y la estructuración y diseño del Plan de Choque para la aceleración de estos, el cual deberá incluir el costeo específico de los recursos requeridos para tal fin.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

14. Sector Transporte

El presupuesto asignado al sector transporte para el 2021 se estructuró teniendo cuenta los programas incluidos dentro de las estrategias planteadas en el PND 2018-2022 en el Pacto VI: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración; y el programa Infraestructura Red Vial Regional del Pacto XVI: Por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, con sus estrategias: Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros; Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida; Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal; e Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2021 es de \$313,9 billones, incluyendo el servicio de la deuda, el presupuesto sin deuda sería de \$238,1 billones, lo que significa que el valor de la deuda corresponde a \$75.8 billones.

De este proyecto de presupuesto \$53,1 billones corresponden a inversión y \$185 billones a funcionamiento. Esto representa un incremento de 13,5% respecto al presupuesto de 2020.

La apropiación para inversión 2021 son \$53,08 billones en donde el sector transporte ocupa el segundo lugar entre los 30 sectores con \$9,6 billones (18,1% del total de inversión), creciendo \$2,31 billones frente a 2020 (31,49%); que a su vez representan el 82,89% del total asignado al sector, que incluyen \$3,8 billones en vigencias futuras destinadas principalmente para el desarrollo de los programas de concesiones viales, así como para el mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea, el mejoramiento y mantenimiento vial y el Programa de Reposición Vehicular de Carga.

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) destinará \$4,3 billones en el rubro de inversión, de los cuales \$2,5 billones serán asignados para el sector transporte y estos recursos financiarán proyectos de concesiones 5G y vías terciarias principalmente (Cuadro 37).

**Cuadro 37
Presupuesto PGN 2020 vs. Proyecto PGN 2021
Pesos**

	Sector transporte PGN 2020 Total	Sector transporte PGN 2021 Total
Funcionamiento	1.034.991.009.433	1.011.829.182.352
Inversión	7.363.110.938.589	9.631.94.662.404
Deuda	906.652.722.619	976.939.183.390

Fuente: DES Infraestructura, septiembre 2020

El sector transporte lo conforman nueve entidades: Ministerio de Transporte (MT), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Superintendencia de Transporte (Supertransporte), Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) y la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT).

La asignación de recursos para 2021 en el proyecto de presupuesto muestra que la ANI tiene el 45,7% del total del presupuesto sector transporte (\$5,3 billones) y el 1,7% del total PGN 2021. En un 11,7% incrementó su presupuesto total de 2020 a 2021 en \$ 620.000 millones; el INVIAS con el 36,8% del presupuesto total sector transporte (\$4,2 billones) y 1,4% del total PGN 2021; la AEROCIVIL tiene el 13,3% del presupuesto total sector transporte (\$1,5 billones) y decreció un 6% de 2020 a 2021.

La apropiación para gastos de funcionamiento 2021 de los 30 sectores son \$185 billones, de los cuales el 0,55% pertenecen al sector transporte con \$1,01 billones, disminuyendo \$23 mil millones frente a 2020 (-2,24%); que a su vez representan el 8,71% del total del presupuesto asignado al sector transporte.

El INVIAS incrementa su presupuesto de funcionamiento de 2020 a 2021 en 18,7% (\$36.500 millones) junto con el Ministerio de Transporte con 69% (\$36 mil millones). La Aerocivil con el 53% (\$534 mil millones) del presupuesto de funcionamiento del sector transporte, decreció un 16% de 2020 a 2021 (\$100 mil millones).

Entre ANI, INVIAS y Aerocivil tienen el 17,6% (\$9,3 billones) del total de inversión del PGN 2021 y el 96,7% del sector transporte.

La ANI tiene el 43,9% del total del presupuesto inversión del sector transporte y el 8% del total del presupuesto inversión PGN 2021. El programa Infraestructura red vial primaria representa el

95% (\$4 billones) del presupuesto asignado a todos los programas de inversión de la entidad, y el 34,5% del presupuesto total del sector, con un crecimiento del 13% respecto del año 2020 (\$518 mil millones).

El INVIAS representa el 42,3% del total del presupuesto inversión sector transporte, y el 7,7% del total presupuesto de inversión PGN 2021, creciendo en un 45% su presupuesto de inversión de 2020 a 2021 (\$1,8 billones). El programa Infraestructura red vial primaria representa el 28,3% (\$2,7 billones) del presupuesto total de inversión sector transporte y creció 36,7% de 2020 a 2021 (\$1 billón). El programa Infraestructura red vial regional representa el 11,2% (\$1 billón) del total presupuesto inversión sector transporte y además creció un 31,2% de 2020 a 2021 (\$745 mil millones).

En Mintransporte el presupuesto de inversión de 2020 a 2021 decreció un 31% (\$69 mil millones), afectando los programas de Infraestructura y servicios de logística de transporte con una disminución del 35% (\$54 mil millones); Regulación y supervisión de infraestructura y servicios de transporte con una disminución del 39% (\$9.700 millones) e Infraestructura red vial regional con una disminución del 8% (\$2.395 millones), sin embargo es el segundo programa con más recursos asignados para el 2021.

La Aerocivil tiene el 10,5% (\$1 billón) del presupuesto total de inversión sector transporte 2021 y 1,9% del total del presupuesto inversión PGN 2021.

El servicio de la deuda del sector asciende a \$977 mil millones que es el 1,29% del total deuda 2021, creciendo 7,75% respecto al año 2020; y la entidad destinataria del 99,62% de estos recursos es la ANI que representa un 18,3% del total del sector para el 2021 (\$973 mil millones).

Lo anteriormente registrado sobre el proyecto de presupuesto general de la Nación 2021 para el sector transporte con las variaciones, crecimientos y disminuciones presupuestales establecidas a nivel general y en cada una de las entidades, deberán guardar relación con las iniciativas gubernamentales para que el sector continúe con acciones para los próximos años tales como: la terminación de 28 proyectos viales que están en ejecución; la iniciación de 22 corredores viales para la integración nacional y territorial, en programas como concesiones 4G y 5G; el apoyo a la participación privada a través del mecanismo de las Asociaciones Público-Privadas (APP); la puesta en marcha del Plan Bicentenario y otras obras como el Metro de Bogotá;

el proyecto de desarrollo portuario Puerto Antioquia; los nuevos aeropuertos de Cartagena, San Andrés y Aerocafé; autopistas como la ALO Sur en Bogotá; sin descuidar el mantenimiento vial, ni las vías terciarias, fundamentales para nuestras regiones y para la competitividad del país.

Así como los propósitos establecidos para el cuatrienio en temas como: disminución de fallecidos por siniestros viales y personas lesionadas con incapacidades permanentes por siniestros viales; promedio de viajes en día hábil en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación; infraestructura vial intervenida de los sistemas de transporte público urbano cofinanciados por la Nación; carga transportada en el modo fluvial; vía férrea con operación comercial; muelles fluviales construidos, mejorados y mantenidos; accesos marítimos mejorados, construidos y profundizados; aeropuertos concesionados y no concesionados; vías primarias concesionadas y no concesionadas, entre otros.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

15. Sector Comercio y Desarrollo Regional

15.1 Resumen del PGN, y del Sector Comercio y Desarrollo Regional

En el artículo 1º, del Proyecto de Ley se establece que el presupuesto de rentas y recursos de la Nación para el 2021, será de \$313.998,014 millones; de los cuales el 94% corresponde a Ingresos del PGN, y el 6% restante a Recursos de los Establecimientos Públicos. Entre los recursos del PGN (\$295.277,33 mil millones) el 52,2% corresponden a ingresos corrientes, el 41,9% a Recursos de Capital, 5% Fondos Especiales y el 0,8% a Contribuciones Parafiscales (Cuadro 38).

Cuadro 38
Rentas previstas en el Presupuesto General de la Nación 2021
Millones de pesos

Concepto	Total
I. Ingresos del Presupuesto Nacional	299.277,33
1. Ingresos corrientes de la Nación	154.245,59
2. Recursos de capital de la Nación	123.734,09
5. Contribuciones parafiscales de la Nación	2.416,06
6. Fondos especiales de la Nación	14.881,59
II. Ingresos de los establecimientos públicos	18.720,68
Total presupuesto de rentas y recursos	313.998,01

Fuente: Artículo 1, Proyecto de Ley Presupuesto de Rentas y Recursos de la Nación para el 2021

El Artículo 2, establece la forma como se apropian dichos recursos para atender los gastos de funcionamiento y de inversión. Allí se observa que el Presupuesto de Inversión proyectado para el 2021; presenta un aumento del 23,1%, con respecto al año 2020; superior al 19,2% que presenta el PGN Total Proyectado (Cuadro 39).

62. El Cuadro 39, en donde se comparan los valores asignados para la inversión y se compara inicialmente, con el PGN, y luego la inversión total en el PGN, con los recursos asignados a las entidades vinculadas a la Delegada de Comercio y Desarrollo Regional, luego con la inversión prevista para el sector de Comercio, Industria y Turismo, que incluye a las entidades adscritas al MinCIT, donde se incluye, el Ministerio (Dirección General de Comercio exterior, Artesanías de Colombia y la Gestión General, donde se incluyen los recursos para el turismo); el Instituto Nacional de Metrología, las Superintendencias de Industria y Comercio y la de Sociedades, y la Junta Central de Contadores), y finalmente se compara con los recursos de inversión previstos para el MinCIT, comparando previsto para el 2021 vs lo aprobado para el 2020.

Contraloría General de la República

133

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Cuadro 39
Presupuesto General de la Nación vs. Presupuesto de inversión total y para el sector Comercio y Desarrollo Regional
Año 2020 vs. Proyectado para 2021
Miles de millones de pesos

Conceptos	2020	2021 (Proyecto)	Variación %
PGN- Total	263.459	313.998	19
PGN - Inversión	43.132	53.085	23
Inversión en el PGN para Comercio, Industria, Turismo y Desarrollo regional (CITDR)	711	677	-4,78
Inversión en el PGN para el sector Comercio, Industria y Turismo (CIT)	479	399	-16,70
Inversión en el PGN para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)	267	213	-20,22

Fuente: SHF, proyecto de Ley, y Mensaje Presidencial al Congreso (PGN 2021). Cálculos CGR.

La inversión prevista en el PGN, para las entidades vinculadas a la Delegada de Comercio y Desarrollo Regional, disminuye un 4,8% y su participación dentro de la inversión total prevista en el PGN, pasa del 1,6% al 1,3%.

Al revisar la inversión proyectada para las entidades adscritas al MinCIT, se tiene que la inversión disminuye un 16,7%, con respecto al 2020, y su participación cae del 1,3% al 0,8%; finalmente al confrontar los recursos de Inversión para el MinCIT, como tal estos disminuyen en un 20,2%, y su participación pasa del 0,6% a un 0,4%; situación que preocupa a la CGR; puesto que, de acuerdo con el Decreto 210 de 2003, le corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

En este contexto le corresponde al MinCIT, liderar la política de desarrollo productivo, la cual se concentra en resolver problemas estructurales, los cuales se han visto acrecentados con la crisis provocada por el Covid19; aumentar la productividad y diversificar la canasta exportadora, objetivos que difícilmente se podría cumplir si su presupuesto se ve disminuido, para los diferentes Programas.

Contraloría General de la República

134

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

15.2 Programación desagregada del presupuesto de inversión en comercio, desarrollo y desarrollo regional por Programas, para ejecutar en la pos pandemia (proyecto de ley)

Al revisar la asignación presupuestal a nivel de los diferentes programas a cargo de las entidades vinculadas a la Delegada de Comercio y desarrollo Regional, se observa que sólo tres programas registran un aumento en sus inversiones, son ellos, Levantamiento de información agrológica, catastral y geográfica – IGAC, que pasó de 140 a 198 de Miles de millones de pesos (41,4%); Internacionalización de la economía cuya Inversión paso 25 a 35 miles de millones de pesos (40%); y Desarrollo y transferencia de conocimiento geoespacial-IGAC, que paso de 5 a 6 miles de millones de pesos (20%); los demás registraron reducciones que van desde el 13,9%, para el caso del Fortalecimiento de la gestión en comercio, industria y turismo, hasta el 40,9%, en el programa de Fortalecimiento de la gestión del sector de información estadística – IGAC. En total la inversión en los programas a cargo de las entidades del sector de Comercio y desarrollo Regional, presentan una reducción del 4,8% (Cuadro 40).

Cuadro 40
PGN Inversión Desagregada por Programas. Proyecto de Ley 2020-2021
Miles de millones de pesos

Programas sectoriales específicos	2020	2021 (Proyecto)	variación %
Total PGN	3.132	53.085	23,1
Total comercio, industria, turismo y desarrollo regional	711	677	-4,8
Productividad y competitividad en las empresas colombianas	261	189	-24,7
Internacionalización de la economía	25	35	40
Fortalecimiento en la gestión en comercio, industria y turismo	108	93	-13,9
Ambiente económico para actividad empresarial	95	81	-14,7
Levantamiento de información agrológica, catastral y geográfica (IGAC)	140	198	41,4
Fortalecimiento de la gestión del sector de información estadística (IGAC)	22	13	-40,9
Desarrollo y transferencia de conocimiento geoespacial (IGAC)	5	6	20
Desarrollo de zonas rurales afectadas por conflicto armado	48	46	-4,2
Gestión de riesgo de desastres en zona del nevado del Huila	17	16	-5,9

Fuente: SHF. Cálculos CGR.

Algunos efectos de la pandemia en la economía colombiana

La actividad manufacturera y el comercio exterior, resultó muy afectada por las restricciones impuestas a la actividad económica. El descenso de la operación empresarial y de la producción

Contraloría General de la República

135

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

real industrial, según las cifras del Departamento Nacional de Estadísticas -Dane, es verdaderamente significativo. En el periodo enero – junio de 2020, de acuerdo con estimaciones efectuadas a partir del consumo de energía la producción industrial, en 2020 con relación a 2019, fue marzo: -0,9%; abril: -34,7%; mayo: -26,3%; junio: -13,2%. Según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci) el total de las exportaciones disminuyeron en un 25,3%, destacándose las reducciones efectuadas en Combustibles y productos de la extracción (-39,1%), y manufacturas (-22,2%). De igual forma las importaciones cayeron un 19,7%. Con respecto al Estado de operación empresarial, el Dane, según la encuesta pulso empresarial en la pandemia muestra un cierre temporal del 11% de las empresas.

Comentarios sobre el proyecto presupuestal, en relación con el objetivo estratégico de la reactivación económica del país, en la etapa pospandemia:

1. El Gobierno confirma en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y lo ratifica en el mensaje presidencial al Congreso, que sin aumentos significativos de la productividad no se podrá mantener el crecimiento económico de la Nación de forma equitativa y sostenible. Esta responsabilidad le corresponde en gran medida al sector productivo y empresarial, cuyas políticas están en cabeza del MinCIT. El cual muestra un descenso del 4,8% en la inversión sector de comercio, industria, turismo y desarrollo regional (CITDR), frente a la vigencia anterior, así como la del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), del 20,2%, y una reducción en la participación de la inversión sectorial (comercio, industria, turismo y desarrollo regional) dentro de la inversión nacional total, del 1,65% al 0,84%, lo cual no asegura el desarrollo productivo del país.

2. Las asignaciones presupuestales en los renglones que tendrían mayor impacto dentro del propósito fundamental de revivir la economía y la actividad empresarial, todas registran descensos.

3. Al parecer, en lo esencial, Colombia continuará desatendiendo las áreas estratégicas del desarrollo de su aparato productivo, orientadas a la cualificación estructural de la producción interna, para atender las nuevas y recientes exigencias del crecimiento de la economía.

4. Una reducción en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación en la Inversión para el Sector Comercio, Industria y Turismo (CIT), citados en Cuadro 38, trae un mensaje negativo para los

Contraloría General de la República

136

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Inversionistas Extranjeros y la atracción de la Inversión extranjera; desconociendo los sectores que mejor venían creciendo, según Banco de la República en la época de prepandemia, a diciembre de 2019 con respecto de la vigencia anterior, era el sector del comercio, restaurantes y hoteles con US\$ 2.209 millones, y un crecimiento de 92,7%, lo que le permitió ubicarse en tercer lugar en importancia, en los sectores para invertir en el país.



Contraloría General de la República 137

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

138 Contraloría General de la República

Tercera parte

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Comentarios generales al articulado del proyecto

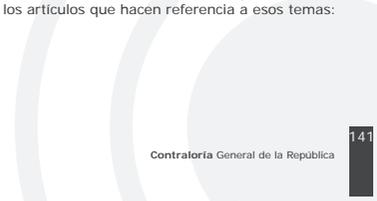
La Contraloría General de la República (CGR) ha llamado la atención en varias oportunidades sobre la importancia que ha adquirido el articulado de la Ley de Presupuesto porque allí se dictan normas, se cambia el Estatuto Orgánico del presupuesto con una norma de vigencia anual o se determinan gastos que no están explícitos en los rubros presupuestales sin el debido debate en el Congreso de la República, aparentemente con el único propósito de cumplir con la regla fiscal.

En las últimas tres vigencias la CGR se pronunció sobre la inconveniencia de la modificación en los artículos que determinan la forma de constituir las reservas presupuestales, así como la modificación a asumir la deuda de las vigencias posteriores con recursos de la anterior, incumpliendo los principios de anualidad y universalidad. En esta ocasión, de nuevo, se incluyen en ese sentido (artículos 25 y 27). En estos comentarios se hace un análisis jurídico sobre la constitucionalidad de algunos de estos.

Otro hecho recurrente en la programación del presupuesto es el de incorporar artículos cuyo costo fiscal no está debidamente establecido y simplemente lo refieren a la emisión de nueva deuda, en este caso TES, sin efecto presupuestal para su redención. Esos costos fiscales reiterados hacen más inflexible el presupuesto y aumenta la deuda pública, sin el control específico del Congreso, puesto que estos artículos generalmente se aprueban en bloque.

Para la vigencia 2021, existen dos artículos que llaman la atención por el costo fiscal, puesto que capitalizan dos entidades que, en principio, ameritaría otra Ley y no simplemente refundidos en los últimos artículos de la Ley de presupuesto y que por su impacto fiscal ameritan un mayor debate. Estas son: Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. - NUEVA EPS de propiedad de Positiva Compañía de Seguros S.A., y Servicios Postales Nacionales S.A. - 4.72. En contrapartida el gobierno asume que podrá obtener \$12 billones por la enajenación de activos en la vigencia.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presentan los comentarios de los artículos que hacen referencia a esos temas:



Contraloría General de la República 141

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

1.1 Artículos Presupuestales de manejo de reservas

• Se modifica el concepto de ejecución de presupuesto en el momento de obligaciones (recibo de bien o servicio), contrariando el establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al establecer como requisito la existencia de PAC.

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

Este el mismo artículo 19 de la Ley 2008 de 2019, Ley del PGN 2020, y respecto a dicho artículo y las razones de inconstitucionalidad podemos decir lo siguiente:

Razones de la inconstitucionalidad:

Esta norma contiene dos causales de inconstitucionalidad, la primera de ellas es que esta disposición no regula asuntos relacionados exclusivamente con la ejecución del presupuesto de la vigencia 2020, sino que contiene un aspecto relacionado con la contratación pública, en cuanto exige como requisito previo al pago de anticipos, y a la recepción de bienes y servicios, demostrar que estos se encuentren previstos en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de la vigencia, aprobado por el CONFIS. Por lo expuesto se considera que se viola el principio de unidad de materia, al incorporar un requisito de la contratación pública en una ley anual de presupuesto.

La segunda causal de inconstitucionalidad consiste en haber incorporado en una ley de vigencia restringida a un año, una disposición que tiene vocación de permanencia. Obsérvese que este requisito para la contratación fue incorporado en esta Ley sin restricción temporal alguna, y por lo tanto tendría efectos de manera indefinida frente a la contratación pública, desconociendo la naturaleza de ley de presupuesto que conlleva que solo tenga vigencia de un (1) año.

Puede decirse que el Artículo 18 del proyecto de Ley de PGN 2021, adolece de las mismas fallas que el Artículo 27 de ese proyecto. Las razones de inconstitucionalidad pueden ser los mismos.

142

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

• Se establece asumir la deuda de las vigencias posteriores con recursos de la anterior, incumpliendo los principios de anualidad y universalidad.

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

Es el mismo artículo 26 de la Ley 2008 de 2019, Ley del PGN 2020, y respecto a dicho artículo y las razones de inconstitucionalidad podemos decir lo siguiente:

Al examinar el Artículo 26 de la Ley anual del presupuesto vigencia 2020, a la luz del EOP, encontramos que el citado artículo hace parte de las disposiciones generales de dicha ley, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan, Artículo 11 del EOP. Sin embargo, en el mencionado artículo, se contempla que con apropiaciones de 2019 se puede atender compromisos u obligaciones de la vigencia 2020, desconociéndose de este modo el principio de anualidad presupuestal, Artículo 14 del EOP, que establece:

“ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”. (Ley 38/89, artículo 10) Subraya extratextual.

De acuerdo con lo consagrado en el Artículo 14 del EOP, las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2019, no se pueden utilizar para atender compromisos u obligaciones de servicio de deuda de la vigencia 2020, pues como lo señala la mencionada norma, los saldos de apropiaciones no comprometidos, en este caso, en la vigencia 2019, caducan sin excepción.

Así las cosas, el Artículo 26 de la Ley anual del presupuesto vigencia 2020, desconoce el principio presupuestal de anualidad, consagrado en el Artículo 14 del EOP.

143

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

1.1.3 "ARTÍCULO 26o. Los gastos que sean necesarios para la contratación, ejecución, administración y servicio de las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública, las conexas con las anteriores, y las demás relacionadas con los recursos del crédito, serán atendidos con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda pública. Así mismo, los gastos que sean necesarios para la contratación, ejecución y administración de títulos de deuda pública y de las operaciones de tesorería de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus conexas.

De conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las pérdidas del Banco de la República se atenderán mediante la emisión de bonos y otros títulos de deuda pública. La emisión de estos bonos o títulos se realizará en condiciones de mercado, no implicará operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos del pago de intereses y de su redención.

Cuando se presenten utilidades del Banco de la República a favor de la Nación se podrán pagar en efectivo o con títulos de deuda pública”.

Este es el mismo artículo 27 de la Ley 2008 de 2019, Ley del PGN 2020, salvo que eliminaron el parágrafo, que se refiere a pago de obligaciones de entidades del PGN a favor del BR como compensación y sin presupuestar, y respecto a dicho artículo y las razones de inconstitucionalidad podemos decir lo siguiente:

El Artículo 46 del EOP, consagra:

“En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República”. (Ley 38/89, artículo 25. Ley 179/94, artículo 19).

Con relación a las pérdidas del Banco, a la luz del artículo del EOP transcrito, las asignaciones necesarias para atenderlas se deben presupuestar. El artículo 27, inc. 2° de la Ley 2008 de 2019, señala que las mismas se atenderán con deuda, lo que no implica operación presupuestal. Lo anterior, parecería estar desconociendo el Artículo 46 del EOP. Así mismo, el Artículo 36 del EOP señala que “El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y de los gastos de inversión”.

144

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Por otra parte, consagra el Artículo 38 del EOP que en el presupuesto de gastos solo se podrán incluir: Créditos judicialmente reconocidos. (...) . Siendo, así las cosas, el parágrafo de esta disposición de la Ley 2008 de 2019, pretende no presupuestar el gasto relacionado con créditos judicialmente reconocidos.

• Se modifica la forma de constituir las reservas presupuestales, contrariando los conceptos de compromiso, obligación y reservas presupuestales establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto.

1.1.4 "ARTÍCULO 27o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2020 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2020 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2021.

Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las origina, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

Como quiera que el SIIF Nación refleja el detalle, la secuencia y el resultado de la información financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, no se requiere el envío de ningún soporte físico a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, ni a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo que las mismas lo requieran”.

Es el mismo artículo 28 de la Ley 2008 de 2019, Ley del PGN 2020, y respecto a dicho artículo y las razones de inconstitucionalidad podemos decir lo siguiente:

145

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

El Decreto 111 de 1996, Artículo 89, define las reservas presupuestales y las cuentas por pagar así:

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

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

En el entendido que la reserva presupuestal es igual a la diferencia entre compromisos y obligaciones y la cuenta por pagar es igual a la diferencia entre obligaciones y pagos, y que la primera se refiere a compromisos legalmente contraídos y que desarrollen el objeto de la apropiación y la segunda a obligaciones correspondientes a anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios, es decir, que una cosa es reserva presupuestal y otra cuenta por pagar, con la norma de la Ley de presupuesto 2020, las cuentas por pagar mutarían en reservas presupuestales, si las cuentas por pagar no tienen PAC de la vigencia.

Respecto a las reservas presupuestales y cuentas por pagar, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 023 de 1996, se pronuncia así:

"En cuanto al inciso cuarto del mismo artículo 38, tampoco puede afirmarse que quebrante la Constitución. Esta norma se limita a disponer que las cuentas por pagar a 31 de diciembre, que cumplan los requisitos establecidos, se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. Es el mecanismo que antes se denominaba "reserva de caja", sobre el cual dijo la Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Jorge Arango Mejía:

"C.- Reservas de apropiación y reservas de caja

"Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

146

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

"Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

"Las semejanzas entre la reserva de apropiación y la reserva de caja son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).

"Las diferencias son estas:

"a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas de caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas si lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluidas, y las de apropiación requieren un nuevo acuerdo mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo. (...)"

De acuerdo con lo anterior, en principio, con el artículo 28 de la Ley anual de presupuesto 2020, se estaría desconociendo lo previsto en el Artículo 89 del EOP, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en la doctrina presupuestal que define reserva presupuestal y cuenta por pagar, pues se le estaría modificando la naturaleza a estas últimas.

Finalmente, la CGR en las últimas tres vigencias mostró que la variación de estos artículos al estipular que se debe contar con PAC para constituir las Reservas Presupuestales fue solo una medida de ajuste para que las cuentas fiscales cuadraran con las metas del déficit fiscal, pues operativamente, tan pronto se

147

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

daba el cierre fiscal, se realizaban los pagos; pero si servía para disminuir el déficit presentado en la vigencia. Este manejo, no es acorde al artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y originó dificultades en el sistema SIIF contable, pues se tuvieron que hacer operaciones fuera del el para poder registrar efectivamente las cuentas por pagar contables.

• Se está desconociendo el principio de anualidad, previsto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, por cuanto permite que con los saldos de apropiación de periodo se constituyen reservas presupuestales o cuentas por pagar como una provisión para atender pagos del pasivo pensional del periodo siguiente

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

Este es el mismo artículo 29 de la Ley 2008 de 2019, Ley del PGN 2020, y respecto a dicho artículo y las razones de inconstitucionalidad podemos decir lo siguiente:

Motivos de la inconstitucionalidad:

Esta norma tiene dos motivos de inconstitucionalidad. El primero de ellos es por cuanto se está desconociendo el principio de anualidad, previsto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, por cuanto permite que con los saldos de apropiación de periodo se constituyen reservas presupuestales o cuentas por pagar como una provisión para atender pagos del pasivo pensional del periodo siguiente.

El segundo motivo de inconstitucionalidad es que con esta norma se está estableciendo una autorización de carácter permanente, no solo para la vigencia de la norma, que modifica lo previsto en las normas orgánicas. El artículo desconoce el 89 del Decreto 111 de 1996, que establecen los casos en los cuales se pueden constituir reservas presupuestales:

148

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

ARTÍCULO 89. (...) 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. (...)

Obsérvese que las reservas presupuestales solo se pueden constituir en aquellos casos en los cuales se cumplan dos requisitos: i) existir el compromiso presupuestal, ii) Que el compromiso no se haya cumplido por cuanto el bien o servicio no fue recibido al culminar la vigencia.

A pesar de existir esta regla en una norma orgánica, la ley ordinaria con vigencia de un año cambia las condiciones y establece una autorización para que las reservas presupuestales se constituyan con recursos de saldos de apropiación, -no comprometidos y no ejecutados-, que se generen a 31 de diciembre de la vigencia.

Lo dicho anteriormente también se predica para la constitución de cuentas por pagar. Inciso segundo del Artículo 89 del EOP.

Además de lo indicado, la disposición demandada desconoce que la Ley orgánica del presupuesto señala en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, que los saldos de apropiación no se pueden utilizar en la siguiente vigencia, puesto que caducan por disposición de la ley orgánica:

ARTÍCULO 14. 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". Resaltado y subraya extratextual.

•Se está certificando el cumplimiento de hechos que aún no han ocurrido. El límite previsto en el artículo 78 del EOP (art. 9 ley 225) se calcula con las reservas de 2021 de gastos de funcionamiento o inversión) sobre los gastos de funcionamiento o inversión de la vigencia 2020. Aun cuando en los dos últimos años se incumplió

1.1.6 "ARTÍCULO 29o. En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2021 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 9o de la Ley 225 de 1995".

149

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Este Artículo es el 30 de la Ley del PGN 2020. Considero que esta norma está certificando hechos que aún no han ocurrido. Cómo una ley de PGN que empieza su vigencia el primero de enero de 2021, puede afirmar antes de que termine la vigencia de la ley de PGN 2020, que las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto 2020, no han excedido los límites previstos en el artículo 78 del EOP. Se desconoce abiertamente el EOP, pues en la realidad no se tiene en cuenta o no se aplica.

Comentario: La CGR, estableció en la Cuenta General del Presupuesto que, en general y para cada una de las entidades que en particular incumplieron los límites establecidos en la Ley 225 de 1995. De tal forma no es con la expresión de este artículo que se sana el exceso, sino que debe quedar expreso en el gasto el recorte de este; pero además de ejecutarse en cada una de las entidades que incumplieron.

• Se permite utilizar recursos de la vigencia para gastos como los de nómina, que son previsibles o fueron previsibles en las vigencias anteriores en contravía del principio de anualidad del EOP

1.1.7 ARTÍCULO 35o. Las obligaciones por concepto de servicios médicos asistenciales (no pensiones), servicios públicos domiciliarios (Acueducto y Alcantarillado, Energía, Gas natural, Telefonía móvil, Teléfono y fax), servicios de transporte de pasajeros o carga y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último bimestre de 2020, se pueden pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2021.

Los sueldos de vacaciones, la prima de vacaciones, la indemnización de vacaciones, la bonificación especial de recreación, los auxilios de cesantías, las pensiones, los auxilios funerarios a cargo de las entidades, los impuestos, las contribuciones (incluida la tarifa de control fiscal), las contribuciones a organismos internacionales, así como las obligaciones de las entidades liquidadas correspondientes a servicios públicos domiciliarios y contribuciones inherentes a la nómina, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación, afectando el rubro que les dio origen.

Comentario: No se entiende la razón del fundamento para utilizar recursos de la vigencia para gastos (subrayados) que son previsibles o fueron previsibles en las vigencias anteriores en contravía del principio de anualidad del EOP.

150

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

• Se cambia la naturaleza rubros de gastos de producción y comercialización a gastos de inversión en las EICE y empresas con capital público superior al 90%.

1.1.8 ARTÍCULO 36o. En las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas dedicadas a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía, los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para los procesos de producción, transformación y comercialización se clasificarán como proyectos de inversión. Igual procedimiento se aplicará a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más. (Subrayado fuera del texto).

Comentario: no es claro el por qué se cambia la naturaleza de estos rubros de gastos de producción y comercialización a gastos de inversión. Este artículo se ha venido relacionando en anteriores leyes de presupuesto. Con esa autorización se alteran las cifras presupuestales y las estadísticas fiscales, ya que se aumenta la inversión con gastos de funcionamiento, y el mismo EOP desagrega los gastos en funcionamiento, deuda e inversión, para que se presenten de esa manera.

1.2 Artículos que implican emisión de deuda o mayores costos fiscales

• Se incorporan partidas financiadas con deuda para atender las contingencias del Estado, o gastos, que no se registran en rubros presupuestales. Su registro se realiza en servicio de la deuda en proporción a su pago.

1.2.1 ARTÍCULO 8o. La liquidación de los excedentes financieros de que trata el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se efectúen en la vigencia de la presente ley, se hará con base en una proyección de los ingresos y de los gastos para la vigencia siguiente a la de corte de los Estados Financieros, en donde se incluyen además las cuentas por cobrar y por pagar exigibles no presupuestadas, las reservas presupuestales, así como la disponibilidad inicial (caja, bancos e inversiones).

ARTÍCULO 9o. Los títulos que se emitan para efectuar transferencia temporal de valores en los términos del artículo 146 de la Ley 1753 de 2015, solo requerirán del Decreto que lo autorice, fije el monto y sus condiciones financieras. Su redención y demás valores asociados se atenderán con el producto de la operación de transferencia y su emisión no afectará el saldo de la deuda pública.

151

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

ARTÍCULO 26o. Los gastos que sean necesarios para la contratación, ejecución, administración y servicio de las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública, las conexas con las anteriores, y las demás relacionadas con los recursos del crédito, serán atendidos con cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda pública. Así mismo, los gastos que sean necesarios para la contratación, ejecución y administración de títulos de deuda pública y de las operaciones de tesorería de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus conexas.

De conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las pérdidas del Banco de la República se atenderán mediante la emisión de bonos y otros títulos de deuda pública. La emisión de estos bonos o títulos se realizará en condiciones de mercado, no implicará operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos del pago de intereses y de su redención.

Cuando se presenten utilidades del Banco de la República a favor de la Nación se podrán pagar en efectivo o con títulos de deuda pública.

Comentario: Con este tipo de artículos reiteradamente se incorporan partidas financiadas con deuda para atender las contingencias del Estado, o gastos, que no están explícitos en los rubros presupuestales. Por eficiencia y transparencia del gasto estos recursos debería apropiarse directamente en las entidades sobre la cuales recaen la política y los costos fiscales.

1.2.2 ARTÍCULO 51o. En los presupuestos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación se incluirá una apropiación con el objeto de atender los gastos, en 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 que se encuentren debidamente registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de conformidad con el artículo 68 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, sin cambiar su destinación y cuantía, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional C-006 de 2012.

Comentario: Se le apropian recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de atender los gastos, en otras secciones presupuestales, para la prevención y atención de desastres, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno. Por eficiencia del gasto

152

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

este recurso debería apropiarse directamente en las entidades que lideran la política y trabajan estos temas. Finalmente, estos recursos terminan siendo del tipo previo concepto.

1.2.3 ARTÍCULO 71. La Nación podrá emitir bonos en condiciones de mercado u otros títulos de deuda pública para pagar las obligaciones financieras a su cargo causadas o acumuladas, para sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las universidades estatales a que se refiere el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, del personal administrativo y docente no acogidos al nuevo régimen salarial.

Igualmente, podrá emitir bonos pensionales de que trata la Ley 100 de 1993, en particular para las universidades estatales.

Así mismo, durante la presente vigencia fiscal la Nación podrá reconocer y pagar, bien sea con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación o mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B, los bonos pensionales a su cargo de que trata la Ley 100 de 1993 y su Decreto 1833 de 2016, compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones.

Cuando se emitan TES clase B para atender el pago de los bonos pensionales a cargo de la Nación que se hayan negociado de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 1299 de 1994 en el mercado secundario, podrán ser administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en una cuenta independiente, con el objetivo de suministrar la respectiva liquidez. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo establecerá los parámetros aplicables a las operaciones de las que trata este inciso.

La Nación podrá reconocer como deuda pública las obligaciones a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura y del Instituto Nacional de Vías, surgidas de los contratos de concesión por concepto de sentencias y conciliaciones hasta por trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000); en estos casos serán reconocidas mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública en condiciones de mercado, para lo cual deberá surtirse el procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y sus normas reglamentarias, en lo pertinente.

La responsabilidad por el pago de las obligaciones a que hace referencia el inciso anterior es de la Agencia Nacional de Infraestructura y del Instituto Nacional de Vías, según corresponda.

153

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

PARÁGRAFO. La emisión de los bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y solo debe presupuestarse para efectos de su redención y pago de intereses. El mismo procedimiento se aplicará a los bonos que se expidan en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 344 de 1996. La Agencia Nacional de Infraestructura y el Instituto Nacional de Vías al hacer uso de este mecanismo solo procederán con los registros contables que sean del caso para extinguir dichas obligaciones en virtud de los acuerdos de pago que suscriban con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.4 ARTÍCULO 78o. Las operaciones de cobertura previstas en los artículos 129 de la Ley 2010 de 2019 - Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal- y 33 de la Ley 1955 de 2019 -Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles- se podrán estructurar, contratar y ejecutar en forma conjunta, como parte de un programa integral de mitigación de los riesgos fiscales derivados de las fluctuaciones de los precios del petróleo, los combustibles líquidos y la tasa de cambio del peso colombiano por el dólar estadounidense. Los costos generados por la ejecución de dichas operaciones se podrán asumir con cargo al servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación cuando los recursos disponibles en dichos fondos sean insuficientes.

Las operaciones de cobertura de que trata el presente artículo se podrán administrar por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional a través de cuentas independientes mientras son incorporadas a los fondos respectivos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará su administración y funcionamiento.

1.3 Capitalizaciones de empresas públicas

1.3.1 ARTÍCULO 83o. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio postal nacional SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. - 4.72, autorícese a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para capitalizar SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. - 4.72 hasta por la suma de OCHENTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE \$82.000.000.000 en efectivo a cambio de acciones ordinarias a su valor intrínseco debidamente certificado.

ARTÍCULO 84o. Autorícese a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para adquirir la participación accionaria de NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD S.A. - NUEVA EPS de propiedad de POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., a su valor registrado en libros debidamente certificado. De igual forma, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de

154

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

los servicios de salud, la Nación podrá capitalizar en efectivo o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial a la compañía NUEVA EPS a cambio de acciones ordinarias emitidas a su valor intrínseco debidamente certificado.

Comentario: Los artículos 83 y 84, llaman la atención por el costo fiscal en un momento de ahorro, puesto que capitalizan dos entidades que, en principio, ameritaría otra Ley y no simplemente refundidos en los últimos artículos de la Ley de presupuesto y que por su impacto fiscal ameritan un mayor debate. El por qué se plantea adquirir una participación accionaria en Servicios Postales Nacionales y capitalizarla cuando simultáneamente se aspira a vender otros activos productivos por \$12.000 millones. Cabe anotar que la entidad ha generado utilidad antes de impuestos en las dos últimas vigencias. Y el manejo de la propiedad de la Nueva EPS, parece revertir toda la política de privatizaciones del antiguo seguro social y, de nuevo, la Nación asumir con cargo a la deuda los yerros de la política de enajenación de activos. Por un lado, vender porque el sector privado es más eficiente y, luego, estatizar su propiedad para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud.

1.3.2 ARTÍCULO 86o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá enviar al Comité Consultivo para la Regla Fiscal, creado por el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, informes trimestrales que rindan cuentas sobre la evolución de las finanzas públicas del Gobierno nacional central durante la vigencia fiscal 2021. Los informes contendrán la información disponible al momento del envío respectivo. El Comité podrá pronunciarse sobre dichos informes.

Comentario: Aun cuando la remisión de estos informes está explícita en la Resolución 035, se sugiere que se le solicite al Honorable Congreso de la República que mediante mandato legal se remita copia de estos informes a la Contraloría General de la República en aras de alimentar el control fiscal macro, pues generalmente se remite el informe final o de prensa y no tiene acceso a la información pública de los informes completos.

1.3.3 ARTÍCULO 85o. ADQUISICIÓN DE DIVISAS PARA LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SERVICIO DE DEUDA EXTERNA. Adquisición de divisas para la ejecución presupuestal del servicio de deuda externa. A fin de fijar el valor definitivo de las apropiaciones necesarias para atender el servicio de la deuda externa frente a posibles variaciones en las tasas de cambio, se autoriza a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que con la orden de afectación presupuestal pueda adquirir las divisas necesarias

155

Contraloría General de la República

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

que permitan la ejecución presupuestal correspondiente al servicio de deuda externa del Presupuesto General de la Nación, registrando las obligaciones presupuestales a la tasa de cambio vigente a la fecha de la afectación presupuestal.

Para atender los pagos requeridos del servicio de deuda externa, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá conformar los portafolios en divisas que requiera con los recursos derivados de la afectación presupuestal correspondiente.

Comentario: Este artículo de reciente postura, debe ser inherente al manejo de la Tesorería. Allí existe un costo fiscal que debe ser medido transparentemente, por efecto de las malas proyecciones de las tasas de adquisición o el manejo de ellos portafolios del Tesoro Nacional.

156

Contraloría General de la República



CONTENIDO

Gaceta número 1224 - viernes 30 de octubre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Federación Nacional de Municipios, propuesta proyecto de ley para garantizar liquidez e ingresos de las entidades territoriales.	1
Carta de comentarios de la Contraloría General de la República proyecto de ley número 296 de 2020 Cámara, 185 de 2020 Senado	2