



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Despacho del Contralor General*

80110

Bogotá,

Contraloría General de la República :: SGD 27-07-2022 15:59  
Al Contestar Cite Este No.: 2022EE0127532 Fol:1 Anex:2 FA:2  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA / CARLOS FELIPE  
CORDOBA LARRARTE  
DESTINO ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE / SENADO DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO INFORMES CONSTITUCIONALES VIGENCIA 2021- ENVÍO  
OBS

2022EE0127532



Honorable Senador  
ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE  
Presidente  
Senado de la República  
Bogotá D.C.

Asunto: Envío Informes constitucionales Vigencia 2021


Respetado Presidente:

De conformidad con lo previsto en los Artículos 268 de la Constitución Política, 310 de la Ley 5ª. de 1992, la Ley 42 de 1993 y el Decreto Ley 267 de 2000, le hago llegar en su condición de Presidente del Senado de la República, los siguientes informes elaborados por la Contraloría General de la República:

- Informe de la Situación de la Deuda Pública
- Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro

Estos informes presentan el análisis técnico, cuyos resultados seguramente contribuirán a enriquecer el ejercicio del control político de las finanzas públicas.

Cordial saludo,

  
CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE  
Contralor General de la República

Elaboró: Carlos David Castillo Arbeláez, Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas  
Revisó: Libia Yolima Poveda Riaño, Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales  
Elaboró: Jackeline Vidal Arrieta



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

**Cuenta General**  
**del Presupuesto y del Tesoro**  
**2021**





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

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte  
Contralor General de la República*

*Lina María Aldana Acevedo  
Vicecontralora General de la República*

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

*Luis Carlos Pineda Téllez  
Contralor Delegado para Participación Ciudadana*

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

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

*Jehan Alí Cabrales  
Contralora Delegada para el sector Trabajo*

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

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

*Juan Carlos Gualdrón Alba  
Contralor Delegado para el Posconflicto*

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

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

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

*Luis Fernando Mejía Gómez  
Contralora Delegada para el Sector Infraestructura*

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

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

*Sebastian Montoya Mejía  
Contralor Delegado para el Sector Justicia*

*Hitler Rouseau Chaverra Ovalle  
Contralor Delegado para Población Focalizada*

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

*José Alberto Onzaga Nino*  
*Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*

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

*Vanessa Varón Garrido*  
*Directora Oficina de Planeación*

*Hoslander Adlai Saenz Barrera*  
*Director de Oficina de Sistemas e Informática*

*Diego Esteban Ortíz*  
*Director Oficina de Control Interno*

*Jorge Mario Trejos Arias*  
*Director Oficina de Control Disciplinario*

*Luis Felipe Murgueitio Sicard*  
*Director Oficina Jurídica*

*Tania Marcela Malely Hernández Guzmán*  
*Directora Centro de Estudios Fiscales*

*Rossana Payares Altamiranda*  
*Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones*

*Luisa Fernanda Morales Noriega*  
*Gerente del Talento Humano*

*Sandra Patricia Bohórquez González*  
*Gerente Administrativo y Financiero*

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

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

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

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

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



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

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
Contralor General de la República

*Lina María Aldana Acevedo*  
Vicecontralora General de la República

Dirección y coordinación del informe:

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

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

*Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz*  
Coordinador de Gestión

Elaboraron el presente informe:  
*Miguel Ángel Gómez Velásquez*  
*Martha Yanira Castañeda Sanabria*  
*Miguel Alfonso Montoya Olarte*  
*Fernando Gonzalez Aguilar*  
*Jackeline del Socorro Arrieta Vidal*  
*Germán Moisés Malaver Canaria*  
*Esmeralda Martín Moreno*  
*Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz*

*Dirección de Estudio Sectorial (DES) de Defensa y Direcciones de Vigilancia Fiscal (DVF)*

Estadísticas Presupuestales:  
*Jackeline del Socorro Arrieta Vidal*  
*Germán Moisés Malaver Canaria*  
*Mario Ernesto Camargo Cortés*

Revisión Técnica  
*Beethoven Herrera Valencia*

Rossana Payares Altamiranda  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

*Edición y diagramación:*  
*Edgar Giovanni Zuleta Parra*

Portada  
*Néstor Adolfo Patiño Forero*

Contraloría General de la República  
Carrera 69 No 44-35  
PBX: (57) 1 – 5187000  
Código postal: 111071  
Bogotá D.C., Colombia  
Julio de 2022  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



# Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>15</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>21</b>
<b>1. Aspectos generales del Presupuesto.....</b>	<b>23</b>
1.1 Los supuestos macroeconómicos en el Presupuesto 2021 y los resultados económicos.....	23
1.2 Programación del presupuesto 2018-2021.....	30
1.3 Pérdidas de apropiación.....	40
<b>2. Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2021.....</b>	<b>45</b>
2.1 Ejecución de los ingresos.....	45
2.2 Ejecución de gastos.....	73
2.2.1 Gastos de funcionamiento.....	77
2.2.2 Gastos de inversión.....	105
2.2.3 Servicio de la deuda.....	111
2.2.4 Ejecución rezago constituido vigencia 2020.....	117
2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2021.....	119
2.2.6 Vigencias futuras.....	126
2.2.7 Resultado presupuestal.....	136
<b>3. Cuenta del Tesoro 2021.....</b>	<b>139</b>
3.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	139
3.2 El balance de caja de la Tesorería.....	141
3.3 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados.....	142
3.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	144
3.5 Resultado global Tesorería y deuda (Crédito Público).....	148
<b>4. Los recursos para atender la emergencia social y económica causada por la COVID-19.....</b>	<b>151</b>
4.1 Los ingresos para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19..	151
4.2 Ejecución del gasto para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19.....	152
4.3 Las políticas y acciones adoptadas por el Gobierno para atender la emergencia por la COVID-19.....	159
<b>5. Gasto Público Social en Colombia.....</b>	<b>171</b>
5.1 Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP).....	174
5.2 Programa Colombia Mayor.....	176
5.3 Proyecto de construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social rural.....	177
5.4 Programas de vivienda urbana.....	180
5.5 Transferencias monetarias.....	183

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

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

<b>Referencias.....</b>	<b>199</b>
-------------------------	------------

<b>Anexo 1</b>	
<b>Límites de la Ley 225 de 1995</b>	
<b>en la constitución de reservas.....</b>	<b>201</b>

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

<b>Anexo 3</b>	
<b>Relación de opinión y hallazgos presupuestales.....</b>	<b>217</b>

## Cuadros

### Capítulo 1

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

### Capítulo 2

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

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

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

### **Capítulo 3**

Cuadro 3-1 Fuentes y usos de la Tesorería.....140

Cuadro 3-2 Balance de Tesorería.....141

Cuadro 3-3 Composición del Portafolio de Tesorería  
y fondos administrados.....143

Cuadro 3-4 Tesoro Nacional. Activos y pasivos corrientes.....146

Cuadro 3-5 Crédito Público (Deuda) activos y pasivos corrientes.....147

Cuadro 3-6 Activos y pasivos corrientes.  
Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional.....148

### **Capítulo 4**

Cuadro 4-1 Fuentes de recursos para atender  
la emergencia por COVID-19.....152

Cuadro 4-2 Ejecución de recursos asignados a la emergencia  
por la COVID-19, recurso 54 por sector según SIIF 2021.....154

Cuadro 4-3 Ejecución vigencia actual recurso 54.....154

Cuadro 4-4 Recurso 54 comprometido para Protección  
a la Salud y Atención Emergencia Sanitaria 2021.....156

Cuadro 4-5 Recurso 54 comprometido para protección  
de la población más vulnerable y desarrollo social 2021.....157

Cuadro 4-6 Recurso 54 comprometido para la protección al empleo  
y los contratos laborales, al aparato productivo  
y a la reactivación económica 2021.....158

Cuadro 4-7 Recurso 54 comprometido para otros 2021.....159

Cuadro 4-8 Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores  
por tamaño del empleador, abril a noviembre de 2021.....162

Cuadro 4-9 Beneficiarios PAP y recurso invertido.....163

Cuadro 4-10 Hogares o personas que realizaron cobro o no realizaron  
cobro del programa Ingreso Solidario  
y monto 2021 por departamento.....165

Cuadro 4-11 Gasto de entes territoriales para atender  
la emergencia sanitaria por fuente de recurso 2021 .....168

Cuadro 4-12 Gasto de entes territoriales para atender  
la emergencia sanitaria por uso 2021.....169

### **Capítulo 5**

Cuadro 5-1 Distribución y participación de recurso  
propuesto en el Anexo Gasto Social por sectores 2018-2021..172

Cuadro 5-2 Ejecución del AGS 2005-2021.....174

Cuadro 5-3 Presupuesto transferido para BEP  
a Colpensiones asignado y obligado 2017-2021.....175

Cuadro 5-4 Población vinculada y ahorradores en los BEP 2015-2021.....176

Cuadro 5-5 Presupuesto planeado  
y metas indicativas para vivienda rural.....180

Cuadro 5-6 Monto obligado y logros en programas de vivienda urbana....181

Cuadro 5-7 Monto de incentivo por grado escolar.....184

Cuadro 5-8 Beneficio consolidado de Familias en Acción asignado por tipo de beneficiario.....	184
Cuadro 5-9 Hogares beneficiados activos en Familias en Acción por año de inscripción.....	185
Cuadro 5-10 Beneficiarios activos del programa Jóvenes en Acción por año de inscripción.....	185
Cuadro 5-11 Monto acumulado y beneficiarios del programa Jóvenes en Acción.....	186

## **Capítulo 6**

Cuadro 6-1 Relación de incorrecciones por principios presupuestales.....	196
Cuadro 6-2 Opinión de razonabilidad presupuestal de las unidades ejecutoras del PGN.....	197

## Gráficos

### Capítulo 1

Gráfico 1-1 Evolución de la tasa anual de crecimiento real.....	24
Gráfico 1-2 Colombia: inflación 2018-2021.....	26
Gráfico 1-3 Evolución Tasa Representativa del Mercado 2021.....	28
Gráfico 1-4 Evolución del precio internacional del petróleo durante 2021, tipo <i>Brent</i> .....	29
Gráfico 1-5 Pérdidas de apropiación.....	41

### Capítulo 2

Gráfico 2-1 Recaudo efectivo neto participación de los conceptos de ingreso 2018-2021.....	47
Gráfico 2-2 Presupuesto General de la Nación: recaudo efectivo neto por concepto.....	50
Gráfico 2-3 Ingresos corrientes de la Nación 2019-2021.....	53
Gráfico 2-4 Recaudos recursos de capital 2019-2021.....	60
Gráfico 2-5 Dividendos ISA.....	63
Gráfico 2-6 Rentas parafiscales de los Establecimientos Públicos 2017-2021.....	72
Gráfico 2-7 Ejecución presupuestal 2021.....	74
Gráfico 2-8 Asistencia a institución educativa oficial y asistencia educativa de población de 5 a 16 años en situación de pobreza.....	79
Gráfico 2-9 Porcentaje de asistencia educativa población de 5 a 16 años según situación de pobreza 2020-2021.....	81
Gráfico 2-10 Indicadores Régimen Subsidiado en Salud y Pobreza 2010-2021.....	82
Gráfico 2-11 Cobertura población afiliada al régimen subsidiado de salud, distribución de afiliados y no afiliados por quintiles de ingreso 2021.....	83
Gráfico 2-12 Distribución de suscriptores por estrato socioeconómico y uso.....	87
Gráfico 2-13 Distribución de la cotización a pensión.....	96
Gráfico 2-14 Cobertura de afiliados al régimen contributivo de salud y distribución por situación de pobreza y quintiles de ingreso 2021.....	105
Gráfico 2-15 Rubro de inversión en el PGN.....	107
Gráfico 2-16 Formación bruta de capital fijo: tasas de crecimiento trimestral.....	111
Gráfico 2-17 Participación del servicio de la deuda obligado dentro del Presupuesto General de la Nación (obligaciones) 2000-2021.....	103
Gráfico 2-18 Reservas constituidas 2012-2021.....	120
Gráfico 2-19 Cuentas por pagar constituidas 2000 -2021.....	124
Gráfico 2-20 Límites en la constitución de reservas Ley 225 de 1995.....	125

Gráfico 2-21 Vigencias futuras autorizadas y ejecutadas 2012-2021.....	127
Gráfico 2-22 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2021.....	129
Gráfico 2-23 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021.....	133
Gráfico 2-24 Vigencias futuras por tipo de gasto comprometidas en 2021..	134
Gráfico 2-25 Resultado presupuestal.....	138

#### **Capítulo 4**

Gráfico 4-1 Recursos apropiados del PGN para atender la emergencia por la COVID-19 2021.....	153
Gráfico 4-2 Población que durante el último mes recibió asistencia social de instituciones públicas o privadas en las 23 ciudades y áreas metropolitanas, según situación de pobreza 2021.....	160
Gráfico 4-3 Tipo de asistencia social que recibió la población por situación de pobreza.....	161

#### **Capítulo 5**

Gráfico 5-1 Anexo Gasto público Social diario y como proporción del PIB 2000-2021.....	172
Gráfico 5-2 Promedio de ahorro por ahorradores BEP.....	176
Gráfico 5-3 Déficit de vivienda por sector geográfico años censales.....	178
Gráfico 5-4 Distribución de la población en Jóvenes en Acción por origen.....	186
Gráfico 5-5 Matrícula por sector y participación pública en la matrícula de la Educación Superior.....	187
Gráfico 5-6 Distribución de la población de 18 a 24 años que asiste a educación terciaria por quintiles de ingreso.....	188
Gráfico 5-7 Compromiso educación terciaria y per cápita anual.....	189
Gráfico 5-8 Población con edad de 18 a 24 años sin trabajo ni estudio.....	190

## Presentación

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato Constitucional del artículo 268, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, en su numeral 15, y de las Leyes 5 de 1992 y 42 de 1993 en sus artículos 310 y 38, 39, respectivamente, presenta al Congreso de la República el informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2021.

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

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

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

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

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

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

- En 2021 los recursos del crédito ascendieron a \$87,05 billones (incluyendo los créditos registrados dentro de los fondos especiales), lo que representó una caída del 22,3% frente a 2020. Pese a esto, en 2021 se mantuvo una fuerte dependencia de los recursos del crédito. Así, mientras en 2019 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudó \$4,01 billones en tributos, en 2020 esta proporción bajó a \$1,17 billones y en 2021 apenas a \$1,86 billones.
- Los ingresos, por disposición de activos, llegaron a \$13,63 billones, de los cuales el 99,9% correspondió a la venta de las acciones de la Nación en Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) E.S.P.
- Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron una caída del 45,5% y se situaron en \$7,90 billones. Este menor ingreso se explicó básicamente por dos hechos: primero, las menores utilidades recibidas del Banco de la República por \$6,63 billones en 2021 frente a \$7,00 billones en 2020; y segundo, las menores utilidades de Ecopetrol que en 2021 entregó dividendos a la Nación por \$619 mil millones frente a \$6,55 billones en 2020.

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

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

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

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

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

- El monto del servicio de la deuda se mantuvo en \$70,52 billones, pero se realizaron traslados reduciendo la externa y aumentando interna para un neto de \$0,13 billones;
- Se continuó con las operaciones de redención anticipada de títulos por \$5,31 billones (valor costo) en noviembre de 2021, debido al espacio generado en 2020 con el canje con títulos que vencían en 2021 por \$5,02 billones;
- Se incorporaron cuentas por pagar por \$4,43 billones para el servicio de la deuda con la siguiente distribución: \$1,45 billones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias o conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones para la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo y \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG).
- Se constituyeron reservas presupuestales en el servicio de la deuda por \$5,03 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022;
- Utilización de las reservas presupuestales de la vigencia 2020 que debieron marcarse como cuentas por pagar, pero que se obligó a procesarlas en el SIIF como reservas (monto); y
- Finalmente, el gasto en inversión se adicionó en \$1,09 billones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Introducción

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 en su numeral 15, y de las Leyes 5 de 1992 y 42 de 1993 en sus artículos 310 y 38, 39, respectivamente, que establecieron como función del Contralor General de la República la de presentar la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro al Congreso de la República, hace lo propio con el informe correspondiente a la vigencia 2021.

En el capítulo primero se desarrollan los aspectos generales del presupuesto, partiendo de los supuestos bajo los cuales se hizo la programación presupuestal y su resultado. En el segundo capítulo se analiza la ejecución de los ingresos y los gastos presupuestales, mostrando las operaciones a las que debió acudir el Ejecutivo para financiar el gasto, que incluye el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR, con el fin de refrendar las reservas constituidas en la vigencia 2021, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 42 de 1993.

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

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

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





## Aspectos generales del Presupuesto

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

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

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

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

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

*Cuadro 1-1*

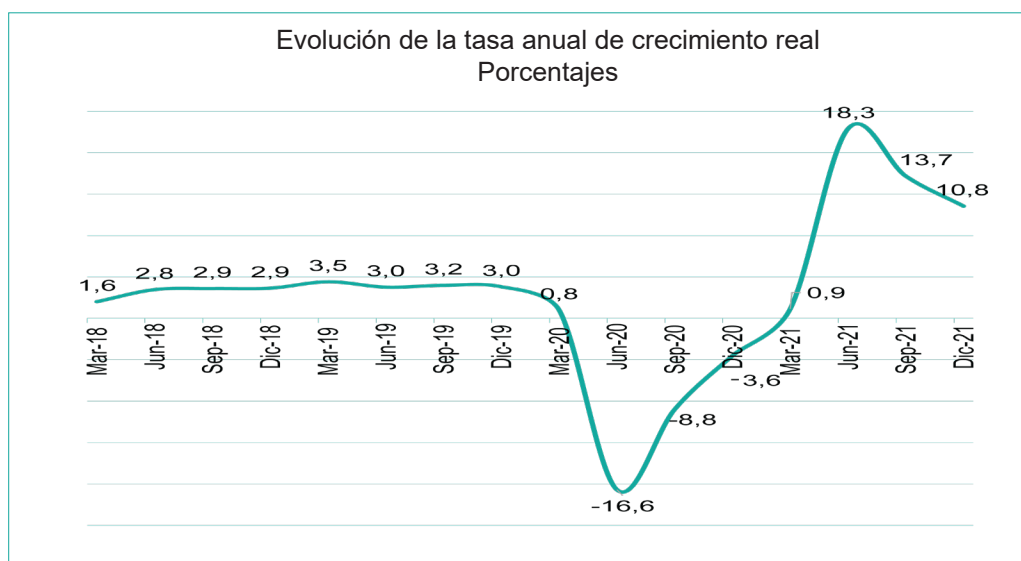
Principales supuestos macroeconómicos PGN 2021

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

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

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

*Gráfico 1-1*



**Fuente:** DANE.

El avance de la campaña de vacunación permitió levantar las medidas de confinamiento y la economía presentó un crecimiento real positivo desde el primer trimestre de 2021. Uno de los aspectos más importantes fue la recuperación de todos los sectores económicos durante 2021, ubicándose por encima de los valores prepandemia, salvo los sectores de explotación de minas y canteras y la construcción (con las mayores caídas reales en 2020). Se destacó el crecimiento de 33,1% de las actividades artísticas y de entretenimiento, de 20,9% en el sector de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida y de 16,4% de la industria manufacturera.

**Cuadro 1-2**
**Producto Interno Bruto por sectores productivos 2018 - 2021**  
**Tasa de crecimiento anual**

<b>Agrupación</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,6	2,7	2,0	3,1
Explotación de minas y canteras	-1,7	1,9	-15,6	0,2
Industrias manufactureras	1,5	1,2	-9,8	16,4
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2,5	2,5	-2,6	5,1
Construcción	-1,3	-3,9	-26,8	5,7
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	2,7	3,7	-13,7	20,9
Información y comunicaciones	3,5	0,9	-2,6	11,4
Actividades financieras y de seguros	3,7	6,3	2,3	3,4
Actividades inmobiliarias	4,0	3,2	1,5	2,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4,0	3,4	-5,5	9,8
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	4,7	5,1	0,1	7,6
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	2,3	13,0	-11,4	33,1
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>10,7</b>

Fuente: DANE.

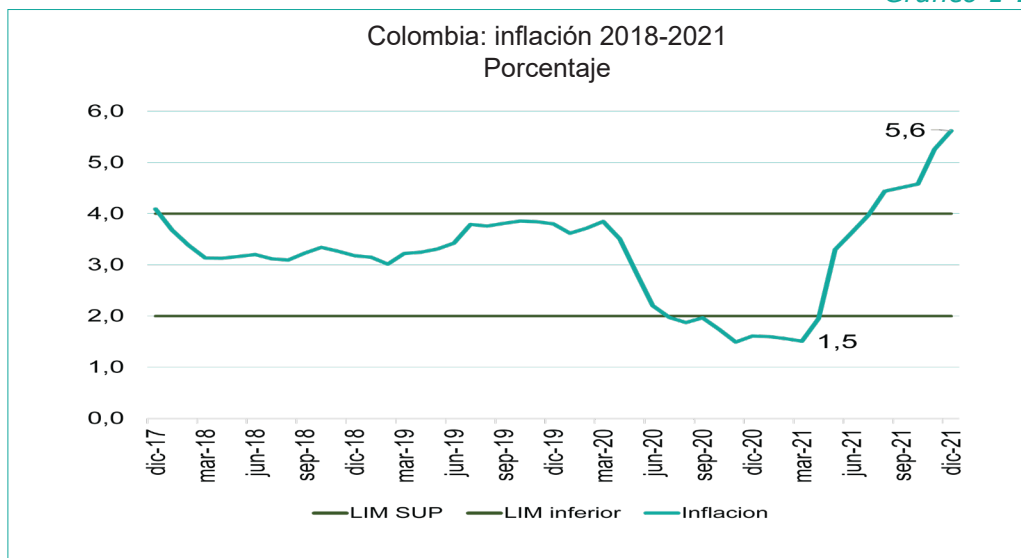
Por el lado de la demanda se destacó el incremento del consumo de los hogares (14,8%) y del gobierno (10,3%), mientras que un comportamiento menos favorable se registró en la inversión con un crecimiento del 12,2% y las exportaciones con 14,8%, debido a que al cierre de 2021 ambos componentes se encontraban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

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

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

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

Gráfico 1-2



Fuente: DANE.

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

## Cuadro 1-3

Inflación por niveles de ingreso e inflación de alimentos  
Porcentaje

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

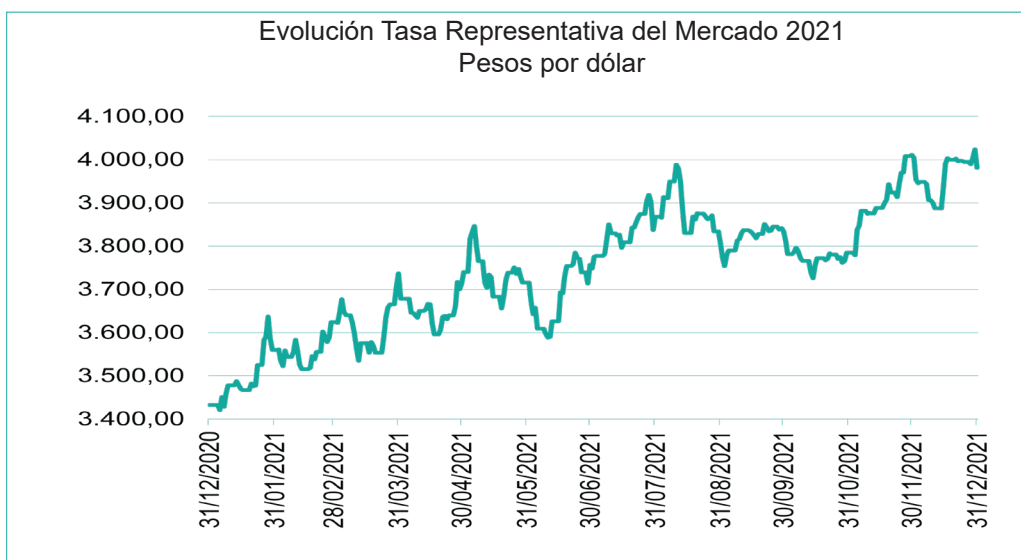
Fuente: DANE.

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

---

1. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1-3



**Fuente:** Superintendencia Financiera de Colombia.

La participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mercado cambiario fue muy relevante en 2021. La constante oferta de dólares por parte de la Tesorería Nacional ayudó a contener las presiones alcistas de la TRM. Las monetizaciones del Ministerio de Hacienda provenían de los recursos obtenidos a través de operaciones de crédito (emisión de títulos internacionales y créditos con agentes externos) como tradicionalmente se ha hecho, pero también de los ingresos por la venta de ISA S.A. y de una operación de compra de reservas internacionales<sup>2</sup>. Durante el año se monetizaron en neto USD 9.053,44 millones, producto de ventas de dólares por USD 13.495,30 millones y compras por USD 4.441,86 millones (Cuadro 1-4).

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

## Cuadro 1-4

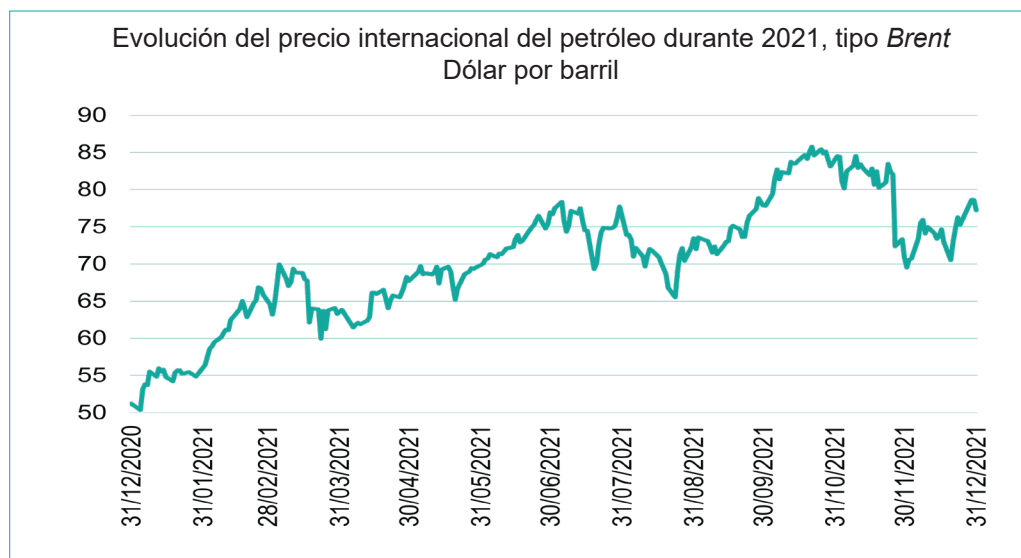
Dirección del Tesoro Nacional: monetización de dólares vigencia 2021  
Millones de dólares

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Monetización dólares	-1.403,48	-410,73	-804,47	-421,34	-781,45	-349,40	-351,18	1.783,91	-2.259,80	-1.517,72	-2.708,83	171,05
(-) Venta	1.403,48	416,73	804,47	808,68	781,45	356,40	356,86	1.003,76	2.259,80	1.529,52	2.709,33	1.064,82
(+) Compra	0,00	6,00	0,00	387,34	0,00	7,00	5,68	2.787,67	0,00	11,80	0,50	1.235,87

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

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

Gráfico 1-4



**Fuente:** U.S. Energy Information Administration.

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

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

## 1.2 Programación del presupuesto 2018-2021

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

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

Estas reglas mencionadas se aplicaron en la programación del presupuesto de las vigencias 2018, 2019, 2021 y 2022, sobre las cuales la CGR llamó la atención en su oportunidad, tanto en los informes anuales como en los comentarios al proyecto de presupuesto de esas vigencias. En especial los artículos 18<sup>3</sup>, 25<sup>4</sup>, 27<sup>5</sup>.

---

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

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

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

- Por disposición de activos se espera recibir \$12 billones, aunque no se cuenta con una relación de los activos que el Gobierno piensa sacar a la venta.
- Por recursos del balance se estimaron ingresos por \$12,32 billones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estos recursos “corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial menos la final”. Aquí se resalta el alto grado de incertidumbre sobre estos recursos: debe tenerse en cuenta que en un ambiente económico tan incierto es especialmente difícil estimar la disponibilidad final debido a que los ingresos pueden caer más allá de lo esperado o podría requerirse un mayor gasto. Aunque el Ministerio de Hacienda advirtió que estos recursos correspondían, en lo fundamental, a colocaciones anticipadas de recursos de crédito (en la vigencia fiscal 2020 para prefinanciar el gasto de 2021), se mantuvo la incertidumbre sobre el acceso a los mercados de capitales.
- Por otros recursos de capital se estimaron \$26,20 billones. Según el Ministerio de Hacienda: *“Este contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto aprobado y los recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas. Para la obtención de estos recursos se cuenta con cerca de 18 meses, durante los cuales se tiene previsto emplear una estrategia de financiamiento que, con fundamento en un monitoreo permanente de los mercados financieros, minimice el riesgo cambiario y el riesgo de refinanciación”*.

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

---

**5.** “Artículo 27o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (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...”

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

*Cuadro 1-5*

Comparación total servicio de la deuda  
Billones de pesos

	Proyecto	Perfil
Gobierno Nacional	74,92	62,60
Principal	41,21	34,76
Intereses	33,33	27,46
Comisiones y otros gastos	0,38	0,38
Resto de entidades	0,98	0,98
<b>Total servicio de la deuda</b>	<b>75,90</b>	<b>63,58</b>

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

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

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

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

## Cuadro 1-6

Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021  
Billones de pesos

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

**Fuente:** Presupuesto General de la Nación 2021.

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

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

**Cuadro 1-7**Presupuesto General de la Nación 2018-2021 - Proyectos aprobados  
Billones de cada año

Concepto	Proyecto				Variación 2021/2020		Participación porcentual 2021
	2018	2019	2020	2021	Absoluta	Porcentual	
<b>Funcionamiento</b>	<b>146,63</b>	<b>157,19</b>	<b>172,06</b>	<b>184,93</b>	<b>12,87</b>	<b>7,5</b>	<b>58,9</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>30,16</b>	<b>31,18</b>	<b>33,43</b>	<b>35,26</b>	<b>1,83</b>	<b>5,47</b>	<b>11,2</b>
<b>Adquisición de bienes y servicios</b>	<b>9,03</b>	<b>8,93</b>	<b>8,74</b>	<b>8,95</b>	<b>0,21</b>	<b>2,35</b>	<b>2,8</b>
<b>Transferencias</b>	<b>105,10</b>	<b>113,76</b>	<b>126,16</b>	<b>137,71</b>	<b>11,55</b>	<b>9,15</b>	<b>43,9</b>
SGP	36,75	41,26	43,85	47,68	3,83	8,72	15,2
Pagos pensionales sin FOMAG	39,40	39,42	43,29	34,38	-8,91	-20,58	10,9
Aseguramiento en salud	14,07	16,80	19,34	21,48	2,14	11,09	6,8
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	3,11	3,25	3,65	3,95	0,30	8,27	1,3
FOMAG	2,01	2,04	2,39	8,25	5,86	245,27	2,6
Resto de transferencias	9,76	11,00	13,63	21,96	8,33	61,12	7,0
<b>Gastos de comercialización y producción</b>	<b>1,34</b>	<b>2,27</b>	<b>2,53</b>	<b>1,45</b>	<b>-1,08</b>	<b>-42,72</b>	<b>0,5</b>
<b>Adquisición de activos financieros</b>	<b>0,30</b>	<b>0,31</b>	<b>0,38</b>	<b>0,51</b>	<b>0,13</b>	<b>35,44</b>	<b>0,2</b>
<b>Disminución de pasivos</b>	<b>0,19</b>	<b>0,23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,46</b>	<b>0,22</b>	<b>91,58</b>	<b>0,1</b>
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,52</b>	<b>0,53</b>	<b>0,59</b>	<b>0,60</b>	<b>0,01</b>	<b>1,07</b>	<b>0,2</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>47,93</b>	<b>66,44</b>	<b>59,30</b>	<b>70,52</b>	<b>11,22</b>	<b>18,92</b>	<b>22,5</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>		<b>18,72</b>	<b>14,29</b>	<b>25,34</b>	<b>11,05</b>	<b>77,34</b>	<b>8,1</b>
Principal		10,71	5,64	14,65	9,01	159,79	4,7
Intereses		7,86	8,53	10,59	2,06	24,20	3,4
Comisiones		0,15	0,12	0,10	-0,02	-20,49	0,0
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>		<b>29,72</b>	<b>37,25</b>	<b>45,18</b>	<b>7,93</b>	<b>21,28</b>	<b>14,4</b>
Principal		8,38	15,72	21,32	5,60	35,61	6,8
Intereses		21,24	21,38	22,74	1,36	6,36	7,2
Comisiones		0,10	0,15	0,29	0,14	90,82	0,1
Sustitución de Pasivos		3,00	7,00	0,83	-6,17	-88,08	0,3
<b>Inversión</b>	<b>39,04</b>	<b>35,37</b>	<b>40,35</b>	<b>58,55</b>	<b>18,20</b>	<b>45,10</b>	<b>18,6</b>
<b>Total</b>	<b>233,60</b>	<b>259,00</b>	<b>271,71</b>	<b>314,00</b>	<b>42,29</b>	<b>15,56</b>	<b>100,0</b>
<b>Total sin deuda</b>	<b>185,67</b>	<b>192,56</b>	<b>212,41</b>	<b>243,48</b>	<b>31,07</b>	<b>14,63</b>	<b>77,5</b>

**Fuente:** CGR, proyectos de Presupuesto 2018, 2019, 2020 y 2021.

Mensaje del presidente al proyecto de presupuesto de estas vigencias.

**1.2.1 Programación del ingreso 2021**

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

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

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

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

Cuadro 1-8

Principales modificaciones al presupuesto de ingresos 2021  
Billones de pesos

Cuenta	Descripción	Aforo inicial		Enero		Junio		Septiembre		Total modificaciones aforo calculadas			Aforo vigente calculado
				Crédito	Contracrédito	Crédito	Contracrédito	Crédito	Contracrédito	Crédito	Contracrédito	Neto	
<b>10</b>	<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>295,67</b>	<b>18,50</b>	<b>0,03</b>	-	<b>17,42</b>	<b>-6,46</b>	<b>36,03</b>	<b>-6,46</b>	<b>29,56</b>	<b>325,24</b>		
	<b>Ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>154,25</b>	-	<b>0,03</b>	-	<b>3,97</b>	<b>-6,46</b>	<b>4,00</b>	<b>-6,46</b>	<b>-2,46</b>	<b>151,78</b>		
10001010	Ingresos tributarios	152,87	-	-	-	3,97	-6,46	3,97	-6,46	-2,50	150,37		
1000101010	Impuesto sobre la renta y complementarios	67,76	-	-	-	3,97	-	3,97	-	3,97	71,72		
100010120	Impuestos indirectos	83,95	-	-	-	-	-6,46	-	-6,46	-6,46	77,49		
10001020	Ingresos no tributarios	1,38	-	0,03	-	-	-	0,03	-	0,03	1,41		
<b>20</b>	<b>Recursos de capital de la Nación</b>	<b>124,13</b>	-	-	-	<b>9,94</b>	-	<b>10,03</b>	-	<b>10,03</b>	<b>134,16</b>		
20002010	Disposición de activos	12,00	-	-	-	2,00	-	2,00	-	2,00	14,00		
20002020	Excedentes financieros	7,78	-	-	-	0,18	-	0,18	-	0,18	7,96		
20002060	Recursos de crédito externo	24,36	-	11,94	-	-	-	11,94	-	11,94	36,30		
20002070	Recursos de crédito interno	39,72	-	15,61	-	-	-	15,61	-	15,61	55,33		
20002080	Transferencias de capital	0,10	-	-	-	-	-	0,08	-	0,08	0,18		
20002100	Recursos del balance	12,32	-	-	-5,41	6,41	-	6,41	-5,41	1,00	13,32		
20002130	Reintegros y otros recursos no apropiados	0,09	-	-	-	1,35	-	1,35	-	1,35	1,44		
20002140	Otros recursos de capital	26,51	-	-	-22,15	-	-	-	-22,15	-22,15	4,37		
<b>50</b>	<b>Contribuciones parafiscales de la Nación</b>	<b>2,42</b>	-	-	-	<b>3,51</b>	-	<b>22,00</b>	-	<b>22,00</b>	<b>2,42</b>		
<b>60</b>	<b>Fondos especiales de la Nación</b>	<b>14,88</b>	<b>18,50</b>	-	-	<b>3,33</b>	-	<b>21,82</b>	-	<b>21,82</b>	<b>36,88</b>		
60810	Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	3,16	18,50	-	-	3,33	-	21,82	-	21,82	24,98		
<b>30</b>	<b>Recursos propios de establecimientos públicos</b>	<b>18,32</b>	<b>0,19</b>	<b>0,01</b>	-	<b>0,00</b>	-	<b>0,44</b>	-	<b>-0,03</b>	<b>18,74</b>		
<b>Total PGN</b>		<b>314,00</b>	<b>18,69</b>	<b>0,04</b>	-	<b>17,42</b>	<b>-6,46</b>	<b>36,47</b>	<b>-6,49</b>	<b>29,98</b>	<b>343,98</b>		

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

La primera se registró en enero de 2022 al aplicarse la figura del artículo 46 de la Ley de presupuesto 2021, mediante la cual se aforaron los recursos aprobados para el FOME en la vigencia anterior, aun cuando estas apropiaciones debieron figurar como pérdidas de apropiación en el rubro de transferencias. De esta forma, el Decreto 085 del 26 de enero de 2021 incorporó \$18,5 billones de apropiaciones no utilizadas al presupuesto de la vigencia 2021: *"de acuerdo con la certificación expedida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de fecha 24 de enero de 2021, la información de ejecución de los gastos financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME registrada por las entidades del Presupuesto General de la Nación de 2020 en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF con corte al 20 de enero de 2021 es la siguiente: Apropiación vigente \$40.527.300.000.000, Compromisos Presupuestales \$22.030.812.584.188. En consecuencia, la diferencia entre la apropiación vigente 2020 y los registros de compromisos presupuestales 2020, es decir el saldo no comprometido al cierre de la vigencia fiscal 2020 es de \$18.496.487.415.812, monto que se adiciona en el presente decreto"*. Con ello se evidenció el incumplimiento al principio de anualidad y se hizo expresa la contradicción con el artículo 89 del EOP.

La segunda modificación se originó en los ajustes al monto aprobado de los recursos de capital para alcanzar \$124,13 billones. Así, mediante la Resolución 1519 del 1 de julio de 2021 se incorporaron recursos del crédito por \$27,55 billones, de los cuales correspondieron \$11,94 billones a recursos externos y \$15,61 billones a recursos internos; se disminuyó el aforo de los recursos del balance en \$5,41 billones y el rubro de 'otros recursos de capital' en \$22,5 billones. Simplemente se formalizó el argumento de la CGR<sup>6</sup> que este rubro de 'otros recursos de capital' termina constituyéndose en mayor endeudamiento público, pues eran rubros que no estaban financiados en el proyecto de presupuesto y su programación en el momento de la aprobación del presupuesto en el Congreso de la República.

La tercera modificación se dio con el ajuste en la programación de los ingresos corrientes, ingresos tributarios, como efecto de los resultados de la actividad económica. La Ley 2155 de 2021 ajustó los ingresos tributarios del presupuesto y, mediante su reglamentación por el Decreto 1119 del 4 de octubre, aumentó el aforo de renta y complementarios en \$3,97 billones y disminuyó el aforo de los impuestos indirectos, en especial, del IVA en \$6,46 billones. También aumentaron los recursos de capital en \$9,94 billones, así: disposición de activos \$2,00 billones; excedentes financieros \$0,18 billones; los recursos del balance se vuelven a modificar y esta vez con un incremento en el aforo por \$6,41 billones y en los reintegros y otros recursos no apropiados se incrementaron en \$1,35 billones. Finalmente, el rubro de Fondos Especiales se adicionó en \$3,51 billones, de los cuales correspondieron \$3,33 billones al FOME.

---

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

**1.2.2 Programación del gasto 2021**

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

**Cuadro 1-9**
**Principales modificaciones en la programación de gastos 2021**  
 Billones de pesos

Concepto	Apropiación		Modificaciones netas		Participación		Pérdidas de apropiación
	Inicial	Vigente	Absoluta	Porcentual	Inicial	Vigente	
<b>Funcionamiento</b>	<b>184,93</b>	<b>213,85</b>	<b>28,91</b>	<b>15,6</b>	<b>58,9</b>	<b>62,2</b>	<b>6,22</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>35,26</b>	<b>35,13</b>	<b>-0,13</b>	<b>-0,4</b>	<b>11,2</b>	<b>10,2</b>	<b>1,00</b>
<b>Adquisición de bienes y servicios</b>	<b>8,95</b>	<b>10,91</b>	<b>1,97</b>	<b>22,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,2</b>	<b>0,29</b>
<b>Transferencias</b>	<b>137,71</b>	<b>163,43</b>	<b>25,72</b>	<b>18,7</b>	<b>43,9</b>	<b>47,5</b>	<b>4,49</b>
Sgp	47,68	47,68	0,00	0,0	15,2	13,9	-
Fome		13,17	13,17		-	3,8	1,11
Pagos pensionales sin fomag	34,38	34,54	0,16	-	10,9	10,0	0,34
Aseguramiento en salud	21,48	28,41	6,92	32,2	6,8	8,3	0,04
Instituciones de educación superior sin pensiones	3,95	3,92	-0,03	-0,8	1,3	1,1	0,00
Fomag	8,25	8,25	-	-	2,6	2,4	-
Resto de transferencias	21,96	27,46	5,50	25,1	7,0	8,0	3,00
<b>Gastos de comercialización y producción</b>	<b>1,45</b>	<b>1,81</b>	<b>0,36</b>	<b>24,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,33</b>
<b>Adquisición de activos financieros</b>	<b>0,51</b>	<b>0,58</b>	<b>0,06</b>	<b>12,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,01</b>
<b>Disminución de pasivos</b>	<b>0,46</b>	<b>0,47</b>	<b>0,01</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,02</b>
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,60</b>	<b>1,51</b>	<b>0,92</b>	<b>153,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,08</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>70,52</b>	<b>70,52</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>22,5</b>	<b>20,5</b>	<b>10,87</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>25,34</b>	<b>25,21</b>	<b>-0,13</b>	<b>-0,5</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>4,90</b>
Principal	14,65	14,29	-0,36	-2,5	4,7	4,2	3,44
Intereses	10,59	10,76	0,16	1,5	3,4	3,1	1,42
Comisiones	0,10	0,16	0,07	70,1	0,0	0,0	0,03
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>45,18</b>	<b>45,31</b>	<b>0,13</b>	<b>0,3</b>	<b>14,4</b>	<b>13,2</b>	<b>5,97</b>
Principal	21,32	20,05	-1,27	-5,9	6,8	5,8	4,69
Intereses	22,74	24,14	1,40	6,2	7,2	7,0	1,16
Comisiones	0,29	0,29	-	-	0,1	0,1	0,13
Sustitución de pasivos	0,83	0,83	-	-	0,3	0,2	-
<b>Inversión</b>	<b>58,55</b>	<b>59,57</b>	<b>1,02</b>	<b>1,7</b>	<b>18,6</b>	<b>17,3</b>	<b>3,09</b>
<b>Total</b>	<b>314,00</b>	<b>343,94</b>	<b>29,94</b>	<b>9,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>20,18</b>

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

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

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

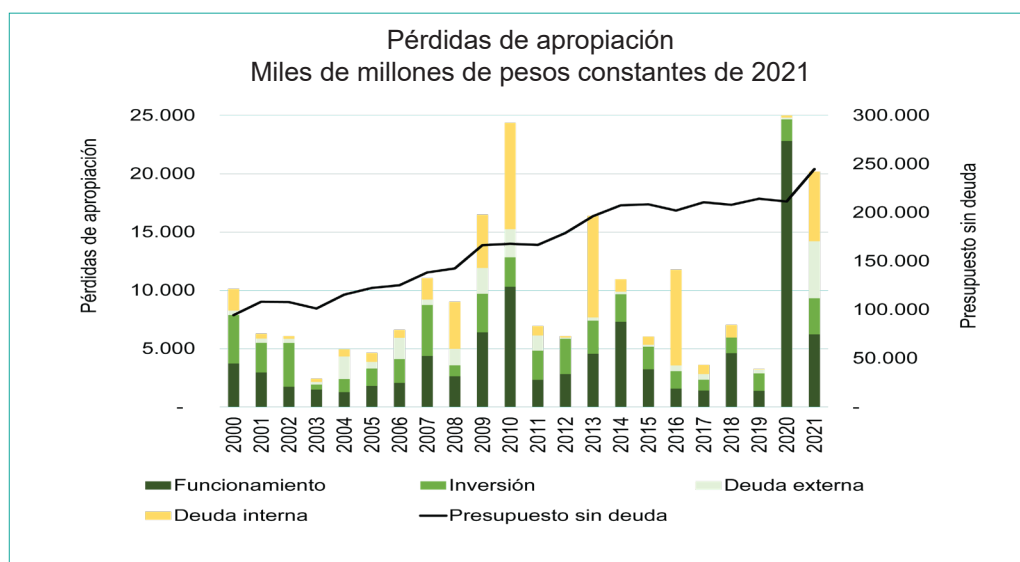
- i)* El gasto en funcionamiento se adicionó en \$28,95 billones, de los cuales se sumaron a las transferencias \$25,74 billones, especialmente en los siguientes rubros: 1) Para el FOME se aplicó la figura del artículo 46 de la Ley de Presupuesto 2021 y se apropiaron \$13,17 billones; 2) Se incorporaron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

### 1.3 Pérdidas de apropiación

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

Para la vigencia 2020 las pérdidas alcanzaron \$25 billones, y el GNC volvió a efectuar la operación de 2018 dejando en reservas \$7,95 billones de la deuda interna con el cumplimiento de la ejecución de la deuda en un 99%, lo cual hizo que las pérdidas, en el rubro del servicio de la deuda, fuesen de apenas \$380.590 millones (Gráfico 1-5).

Gráfico 1-5



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

A esa práctica con el servicio de la deuda se agregó otra al incorporar en la Ley anual de presupuesto la figura de utilizar las apropiaciones no utilizadas en funcionamiento como una fuente de financiación para la siguiente vigencia. Esto se hizo mediante el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 de la siguiente forma: “Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorícese al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”. (Subrayado fuera de texto).

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

## Cuadro 1-10

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

Sector económico	PDA	Reservas	Cuentas por pagar
<b>Total PGN</b>	<b>20.183.033,71</b>	<b>23.487.868,34</b>	<b>912.887,99</b>
Servicio de la Deuda Pública Nacional	10.869.530,95	5.056.776,36	-
Hacienda	2.553.554,40	2.873.684,99	47.547,05
Defensa y Policía	1.047.449,23	1.240.130,86	136.117,81
Inclusión Social y Reconciliación	746.687,99	1.175.489,80	100.190,98
Trabajo	536.351,44	1.377.851,52	4.201,39
Planeación	528.935,70	147.755,43	11.295,33
Transporte	493.217,62	1.891.131,45	307.829,58
Justicia y del Derecho	477.700,48	663.086,92	8.744,33
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	343.044,54	156.443,00	74.922,69
Organismos de control	315.475,60	202.626,87	32.210,04
Minas y Energía	305.085,03	322.256,95	21.009,98
Salud y Protección Social	210.657,84	180.661,64	21.730,48
Fiscalía	207.229,39	149.354,53	5.223,52
Ambiente y Desarrollo Sostenible	199.000,28	179.437,46	8.362,57
Empleo Público	191.050,21	13.660,52	7.475,87
Rama Judicial	189.625,20	431.138,94	31.472,05
Información Estadística	184.547,05	35.365,31	3.422,53
Agricultura y Desarrollo Rural	158.333,18	325.189,51	2.113,77
Presidencia de la República	140.306,18	4.747.145,06	7.215,52
Relaciones Exteriores	96.939,21	10.237,78	3.506,57
Registraduría	89.599,31	147.670,89	5.432,13
Interior	68.967,97	325.770,46	21.726,83
Comercio, Industria y Turismo	67.119,06	231.608,81	5.740,90
Deporte y Recreación	34.478,27	61.637,96	200,76
Congreso de la República	30.574,99	22.881,12	1.257,33
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	27.193,70	17.156,26	2.970,01
Vivienda, Ciudad Y Territorio	26.949,06	1.315.147,38	4.264,65
Cultura	18.994,95	88.564,94	31.211,31
Educación	17.111,10	47.364,67	4.302,27
Ciencia, Tecnología e Innovación	4.092,08	47.659,36	1.189,74
Inteligencia	3.231,71	2.981,59	-

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

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

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

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

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

Finalmente, la CGR insiste en el papel del Congreso de la República en el ejercicio del control político a la programación y aprobación del presupuesto de cada vigencia, siendo importante que se analice lo ocurrido en las últimas cuatro vigencias para contar con las perspectivas de cómo se está programando el presupuesto y velar porque se cumpla con las reglas establecidas en el EOP y con los preceptos de un Estado Social de Derecho.

**Cuadro 1-11**

**Pérdidas de apropiaciones, 2020 – 2021**  
Billones de pesos

Concepto	Pérdidas de apropiaciones		
	2020	2021	Variación
<b>Funcionamiento</b>	<b>21,41</b>	<b>6,22</b>	<b>-15,19</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>0,83</b>	<b>1,00</b>	<b>0,18</b>
<b>Adquisición de bienes y servicios</b>	<b>0,26</b>	<b>0,29</b>	<b>0,03</b>
Transferencias	20,26	4,49	-15,77
SGP	0,00	-	-0,00
FOME	17,96	1,11	-16,86
Pagos pensionales sin FOMAG	0,04	0,34	0,30
Aseguramiento en salud	0,59	0,04	-0,55
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	0,01	0,00	-0,01
FOMAG	-	-	-
Resto de transferencias	1,65	3,00	1,35
<b>Gastos de comercialización y producción</b>	<b>0,04</b>	<b>0,33</b>	<b>0,30</b>
<b>Adquisición de activos financieros</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>
<b>Disminución de pasivos</b>	<b>0,00</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>
<b>Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</b>	<b>0,01</b>	<b>0,08</b>	<b>0,06</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>0,38</b>	<b>10,87</b>	<b>10,49</b>
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>0,14</b>	<b>4,90</b>	<b>4,75</b>
Principal	0,10	3,44	3,34
Intereses	0,02	1,42	1,41
Comisiones	0,02	0,03	0,01
<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>0,24</b>	<b>5,97</b>	<b>5,73</b>
Principal	0,22	4,69	4,47
Intereses	0,01	1,16	1,15
Comisiones	0,00	0,13	0,12
<b>Sustitución de pasivos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Inversión</b>	<b>1,75</b>	<b>3,09</b>	<b>1,35</b>
<b>Total</b>	<b>23,54</b>	<b>20,18</b>	<b>-3,36</b>

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



## **Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2021**

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

### **2.1 Ejecución de los ingresos**

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

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

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

**Cuadro 2-1**Presupuesto de rentas 2018-2021:  
montos globales e indicadores

Año	Aforo inicial	Aforo definitivo	Recaudo efectivo neto	Porcentaje de ejecución	Recaudo: tasa de crecimiento nominal	Recaudo: tasa de crecimiento real	Recaudo % del PIB	Recaudo efectivo / Obligaciones	Recaudo / Pagos de la vigencia
Billones de pesos			Porcentaje						
2018	235,55	233,26	219,92	94,3	2,2	-2,3	22,3	107,6	108,0
2019	245,00	250,41	237,48	94,8	8,0	3,8	22,4	102,6	103,1
2020	271,71	309,22	288,54	93,3	21,5	19,9	28,9	111,3	111,7
2021	314,00	343,98	320,71	93,2	11,1	4,4	27,2	106,8	107,1

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

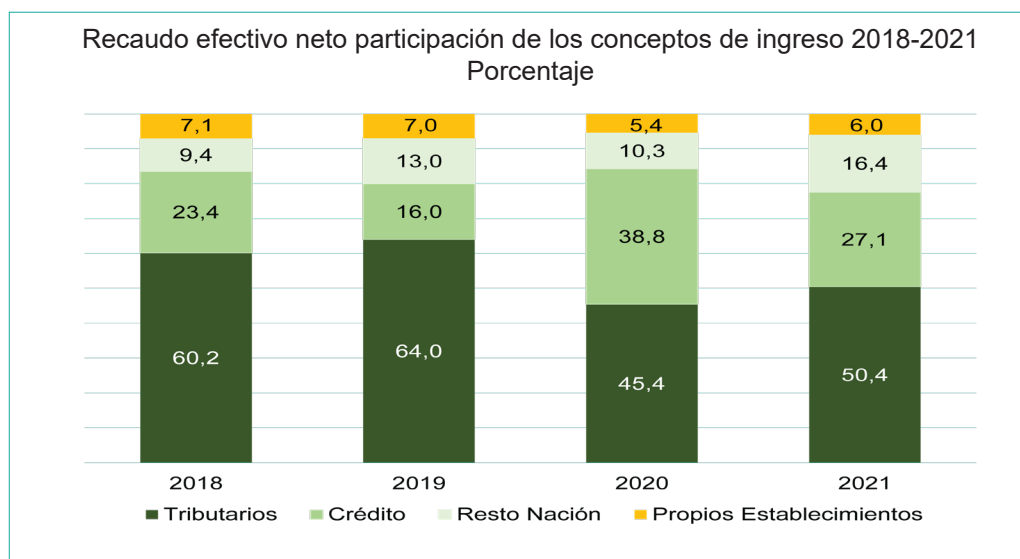
El nivel de ejecución (cuánto recibió respecto a cuánto proyectaba recibir) pasó del 94,8% en 2019 al 93,3% promedio en el bienio 2020-2021, con un deterioro en la precisión de la estimación, al menos del monto global. Cabe anotar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluyó dentro de su proyección ingresos por conceptos como recursos del balance y otros recursos de capital<sup>7</sup>, que al menos en el periodo 2019-2021 (desde que se utiliza el nuevo catálogo de cuentas), generaron una ejecución nula.

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

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

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

Gráfico 2-1



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

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

La dinámica de los ingresos tributarios muestra como las continuas reformas tributarias no lograron elevar sustancialmente la carga tributaria nacional. Durante el periodo comentado se materializaron diversas reformas tributarias<sup>8</sup>: Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), declarada en octubre de 2019 inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional por vicios de forma durante su trámite, pero que se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2019; Ley de Crecimiento Económico (Ley 2100 de 2019) y Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), que entró en vigor en 2022.

### 2.1.1 Ejecución de ingresos: resultados globales vigencia 2021

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

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

## Cuadro 2-2

Ejecución de ingresos del PGN 2021  
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo	Efectivo		Recaudo efectivo neto
				Efectivo	Devoluciones	
			1	2	3	4=2-3
Presupuesto General de la Nación	313,998	29,98	343,976	321,41	0,70	320,71
Recursos Nación	295,67	29,56	325,24	302,17	0,66	301,51
Ingresos corrientes de la Nación	154,25	-2,46	151,78	162,96	0,64	162,32
Ingresos tributarios	152,87	-2,50	150,37	162,20	0,64	161,57
Impuestos directos	68,92	3,97	72,88	74,42	0,23	74,19
Impuestos indirectos	83,95	-6,46	77,49	87,79	0,41	87,38
Ingresos no tributarios	1,38	0,03	1,41	0,76	0,01	0,76
Recursos de capital de la Nación	124,13	10,03	134,16	95,78	0,00	95,78
Otros ingresos	17,30	22,00	39,30	43,42	0,02	43,41
Establecimientos públicos	18,32	0,41	18,74	19,24	0,03	19,21

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

Las principales modificaciones introducidas fueron:

*i.* El artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 le permitió al Gobierno incorporar al PGN los saldos no comprometidos en la vigencia 2020 financiados con los recursos del FOME. De acuerdo con la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, al 20 de enero de 2021, para la vigencia 2020, el FOME tenía una apropiación vigente de \$40,53 billones y compromisos presupuestales por \$22,03 billones, que resultaba en un saldo sin comprometer al cierre de la vigencia 2020 por \$18,50 billones. Este monto fue adicionado en enero al PGN 2021 mediante Decreto 085 de 2021.

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

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

b. Se incrementaron los recursos de capital en \$9,94 billones, discriminados en mayores ingresos por: disposición de activos por \$2,00 billones, excedentes financieros por \$181.874 millones, recursos del

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

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

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

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

*v.* Cabe resaltar que al cierre de septiembre de 2021 el Gobierno modificó la composición de los recursos de capital, así: incrementó los ingresos estimados por recursos del crédito interno por \$15,61 billones<sup>9</sup> y por recursos del crédito externo por \$11,94 billones<sup>10</sup>, al tiempo que disminuyó la estimación de ingresos correspondientes a recursos del balance en \$5,41 billones y por otros recursos de capital en \$22,15 billones.

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

Según la información del SIIF, en la vigencia 2021 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$320,71 billones<sup>11</sup> (27,2% del PIB). Es decir, se recaudó el 93,2% de lo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$301,51 billones (92,7% de la meta anual), mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$19,21 billones (102,5% de la meta anual). Respecto al aforo vigente los ingresos tributarios, alcanzaron el 107,4% de la meta anual y los recursos de capital el 71,4%.

---

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

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

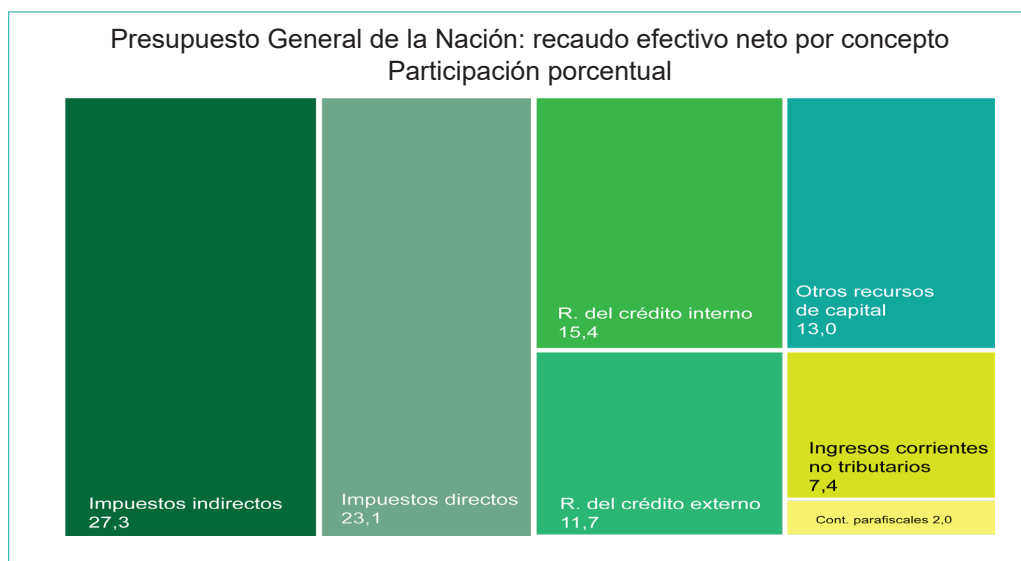
**11.** Estos resultan de recaudos en efectivo por \$321,41 billones y devoluciones en efectivo por \$696.924,85 millones.

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

De los recursos de la Nación, los ingresos tributarios aportaron el 53,6%, los recursos de capital el 31,8% y los fondos especiales<sup>12</sup> el 13,6%. El resto de los recaudos provienen de los ingresos corrientes no tributarios y las contribuciones parafiscales. Respecto a los ingresos propios de los Establecimientos Públicos, el 55,5% correspondió a ingresos corrientes no tributarios, el 21,4% a las contribuciones parafiscales, el 19,9% a los recursos de capital y el 3,2% restante a sus fondos especiales.

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

Gráfico 2-2



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

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

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

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

**Cuadro 2-3**

Recaudo y devoluciones en TIDIS 2021  
Billones de pesos

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

**Fuente:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

De acuerdo con el artículo 862 del Estatuto Tributario: "El valor de los títulos emitidos en cada año, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de los recaudos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales respecto al año anterior; se expedirán a nombre del beneficiario de la devolución y serán negociables". Bajo estas condiciones, las devoluciones con TIDIS tenían en 2021 un límite de \$14,62 billones, el cual no se sobrepasó.

### 2.1.2 Ejecución de los ingresos corrientes

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

*Cuadro 2-4*

Ingresos corrientes de la Nación:  
recaudo efectivo neto

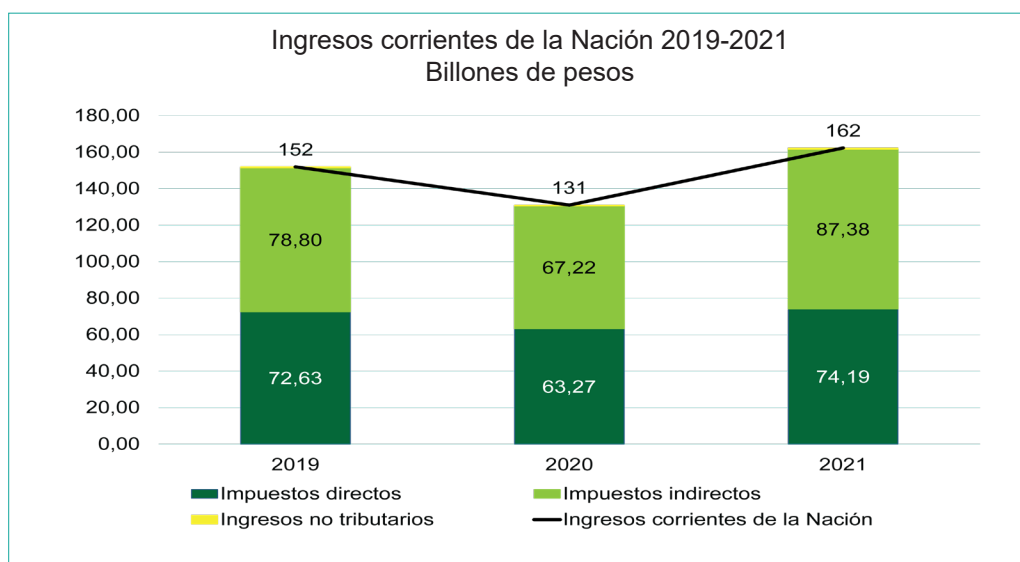
Concepto	Billones de pesos		Variación		Participación	
	2020	2021	Absoluta	Porcentual	2020	2021
Ingresos Corrientes de la Nación	131,01	162,32	31,31	23,9	100,0	100,0
Tributarios	130,50	161,57	31,07	23,8	99,6	99,5
Directos	63,27	74,19	10,91	17,2	48,3	45,7
Indirectos	67,22	87,38	20,16	30,0	51,3	53,8
No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

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

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

<sup>13</sup>. Corte Constitucional, Sentencia C-423/1995.

Gráfico 2-3



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

### 2.1.2.1 Ejecución de los ingresos tributarios

El recaudo efectivo neto tributario en 2021 ascendió a \$161,57 billones<sup>14</sup> y representó el 99,5% de los ingresos corrientes de la Nación efectivamente recaudados y el 53,6% de los ingresos totales de la Nación. Respecto a los resultados de 2020, se presentó un incremento de \$31,07 billones (23,8%). Los impuestos directos aumentaron nominalmente en 17,2% al llegar a \$74,19 billones y los impuestos indirectos crecieron en 30,0%, ubicándose en \$87,38 billones (Cuadro 2-5). Esta recuperación del recaudo tributario en 2021 se asoció a la mayor actividad económica del país. Si comparamos con 2019 los ingresos tributarios apenas fueron superiores en 6,7%.

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

## Cuadro 2-5

Recaudo efectivo neto:  
2020 y 2021  
Billones de pesos

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

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

Los impuestos con mayor participación en 2021 fueron:

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

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

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

- IVA interno: logró ingresos por \$43,78 billones, con un incremento de 21,4%, que mostró la finalización de algunas de las medidas de exclusión y excepción sobre ciertos bienes y servicios adoptadas en 2020 y la reactivación de la actividad económica. En el último trimestre del año se llevaron a cabo las tres jornadas del Día sin IVA, en las cuales, según lo informado por la DIAN, se lograron ventas totales en el comercio por \$31,42 billones<sup>16</sup>.
- Aduanas y recargos que incluye IVA externo: recaudó \$29,96 billones, con un aumento de 45,6%, como resultado de las mayores compras del país en el exterior, que se vio reforzado por el efecto de la depreciación de la tasa de cambio.
- Gravamen a los movimientos financieros: registró un recaudo de \$9,74 billones, con un incremento del 30,2%, reflejando la preferencia por efectivo en el país.
- El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM: se incrementó nominalmente en 43,7% debido a la menor implementación de medidas restrictivas a la movilidad en 2021 que permitió la recuperación del sector transporte, a lo que se debe sumar la recuperación de la actividad económica.

A continuación, se presenta la evolución de algunos indicadores asociados a los ingresos tributarios dentro del PGN en las últimas vigencias. En primer lugar, para dar una visión completa de los ingresos tributarios dentro del PGN es necesario incluir tanto a los impuestos que aparecen en los ingresos corrientes de la Nación como los impuestos registrados presupuestalmente en los fondos especiales de la Nación (impuesto social a las armas y municiones, impuesto de remate y adjudicaciones, CREE, el impuesto de solidaridad COVID-19 y la parte de la sobretasa gasolina y de la sobretasa ACPM que van a un fondo especial). Con ello, en 2021 el recaudo efectivo neto por este concepto subió a \$161,72 billones (Cuadro 2-6).

---

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

Cuadro 2-6

## Indicadores tributarios 2016-2021

Concepto	Unidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos tributarios	Billones de pesos	117,37	127,18	132,33	152,01	131,13	161,72
Directos Ingresos Corrientes de la Nación	Billones de pesos	44,46	56,49	61,00	72,63	63,27	74,19
Directos Fondos Especiales	Billones de pesos	14,11	4,85	0,14	0,11	0,40	0,03
Indirectos Ingresos Corrientes de la Nación	Billones de pesos	58,39	65,47	70,78	78,80	67,22	87,38
Indirectos Fondos Especiales	Billones de pesos	0,41	0,37	0,42	0,46	0,23	0,13
<b>Indicadores</b>							
Tasa de crecimiento nominal	Porcentaje	0,5	8,4	4,1	14,9	-13,7	23,3
	% del PIB	13,6	13,8	13,4	14,3	13,1	13,7
	% Ingresos Nación	64,3	63,9	64,7	68,8	48,1	53,6
	% de los recursos del crédito	229,9	242,6	257,5	401,2	117,1	185,8
	% Pagos de la vigencia actual	64,0	61,1	65,0	66,0	50,7	54,0
Impuestos directos	Participación Porcentual	49,9	48,2	46,2	47,9	48,6	45,9
Impuestos indirectos	Participación Porcentual	50,1	51,8	53,8	52,1	51,4	54,1

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

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

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

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

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

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

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

- Factura electrónica: dentro del objetivo de masificar este tipo de facturación, al cierre de 2021 se había habilitado a 722 mil facturadores, con un incremento de 222 mil facturadores respecto a 2020. A 31 de diciembre de 2021 se habían emitido cerca de 2.276 millones de facturas electrónicas<sup>17</sup>.
- Régimen Simple de Tributación (RST): al cierre de 2021 se habían inscrito 44.166 contribuyentes, de los cuales el 58% correspondió a nuevos inscritos en el Registro único Tributario (RUT). Por el RST se recaudaron \$599.481 millones en 2021.
- Declaración sugerida de renta personas naturales: del total de 4.102.239 declaraciones sugeridas, fueron aceptadas por los contribuyentes 1.690.114 declaraciones, de las cuales 576.416 correspondieron a nuevos declarantes, realizando pagos por \$111.318 millones.
- Las acciones de gestión en 2021 llegaron a \$10,39 billones frente a \$9,03 billones en 2020 y \$8,06 billones en 2019. Estas se discriminaron en: \$8,12 billones de fiscalización tributaria, \$1,40 billones de fiscalización internacional, \$767.454 millones de fiscalización aduanera y \$102.026 millones de fiscalización cambiaria. De estas acciones se logró una gestión aceptada por \$5,64 billones con un cumplimiento del 121,7% frente a la meta anual de la entidad<sup>18</sup>.

---

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

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

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

### *2.1.2.2 Ejecución de los ingresos no tributarios*

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

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

### *2.1.3 Ejecución de los recursos de capital de la Nación*

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

## Cuadro 2-7

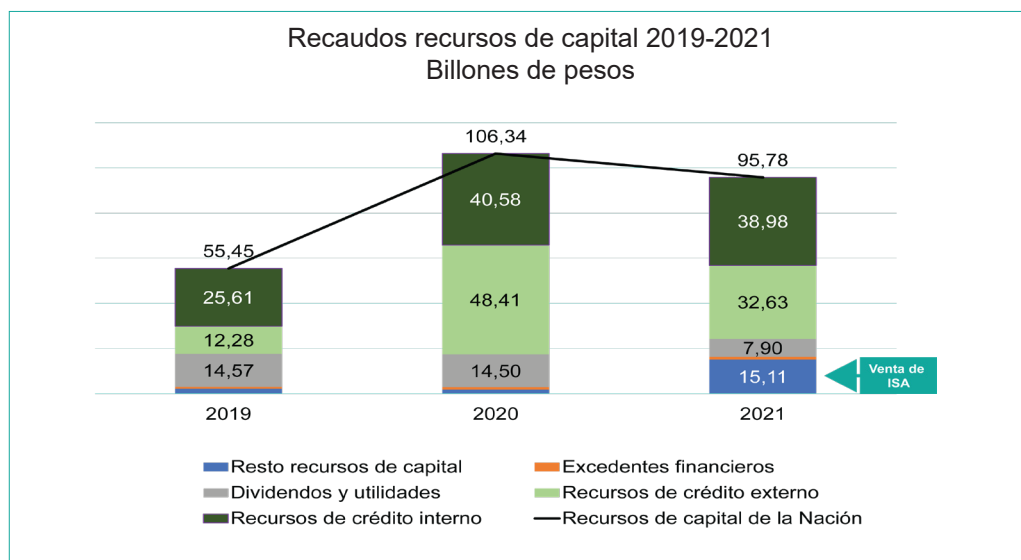
Ejecución recursos de capital 2021  
Billones de pesos

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

Fuente: CGR, DCEF con SIIF.

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

Gráfico 2-4



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al cierre de junio de 2021 los principales resultados financieros de la entidad y su composición accionaria<sup>20</sup> se muestran en los Cuadros 2-8 y 2-9, respectivamente.

---

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

*Cuadro 2-8*

ISA situación financiera a junio de 2021  
Billones de pesos

Concepto	ISA Individual	ISA Consolidado
Activo corriente	1,82	10,44
Activo no corriente	20,19	52,18
<b>Total activo</b>	<b>22,01</b>	<b>62,62</b>
Pasivo corriente	1,95	6,44
Pasivo no corriente	6,12	34,29
<b>Total pasivo</b>	<b>8,06</b>	<b>40,73</b>
<b>Total patrimonio</b>	<b>13,94</b>	<b>21,89</b>
Utilidad operacional	0,70	1,78
Utilidad neta	0,59	0,59

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

*Cuadro 2-9*

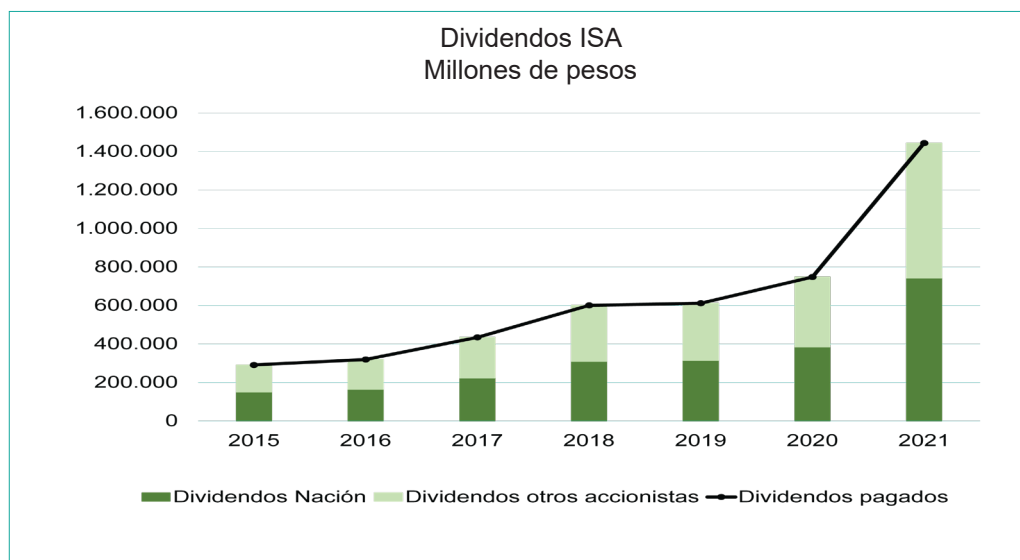
ISA composición accionaria a junio de 2021

Accionista	Número de acciones	Participación (%)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	569.472.561	51,4
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	97.724.413	8,8
Inversionistas privados	440.480.920	39,8
<b>Total</b>	<b>1.107.677.894</b>	<b>100,0</b>

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

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

Gráfico 2-5



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

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

Ecopetrol pagó por las acciones de ISA \$14,23 billones. La operación se realizó en dólares por un valor de USD 3.672,99 millones, de los cuales la Nación recibió un neto de USD 3.515,39 millones una vez realizada "la retención contemplada en el Artículo 5.11 - 'Acuerdo relacionados con la Retención Tributaria' del contrato de enajenación, equivalente a un valor aproximado a la fecha de US\$ 157,59 millones, correspondientes a la ganancia de capital correspondiente a la venta indirecta de las empresas chilenas, este valor fue reportado de acuerdo a lo acordado a la fecha del cierre de la transacción para ser pagado a la autoridad tributaria chilena"<sup>21</sup>. Presupuestalmente los ingresos se registraron en agosto como una disposición de activos financieros por venta de acciones por \$13,63 billones (Cuadro 2-10).

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

*Cuadro 2-10*

## Condiciones de la venta de ISA S.A. E.S.P.

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

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

*2.1.3.2 Ejecución de los recursos del crédito*

En 2020 los recursos del crédito ganaron participación como fuente de ingreso para financiar los mayores gastos que conllevó la atención de la situación creada por la pandemia y compensar la caída en los ingresos tributarios. En 2021 la recuperación del recaudo tributario y la obtención de ingresos por la venta de ISA permitió que no se recurriera en la misma medida al endeudamiento como fuente de financiación. Los recursos del crédito ascendieron en 2021 a \$71,61 billones<sup>22</sup>, lo que representa una caída del 19,5% frente a 2020 (Cuadro 2-11). Los recursos de crédito externo aportaron el 45,6% del recaudo (frente al 54,4% de 2020) y los de crédito interno el 54,4%.

---

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

## Cuadro 2-11

Recursos del crédito 2020-2021  
Billones de pesos

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

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

Respecto a los recursos del crédito en 2021 se destacó:

- Los recursos del crédito externo llegaron a \$32,63 billones con una caída nominal del 32,6%. Por colocación de bonos se recibieron recursos por \$19,93 billones con las siguientes especificidades:
  - En enero se realizó una colocación de bonos en los mercados de capitales internacionales por USD 2.840 millones, pero parte de esos recursos sirvió para la recompra de bonos que vencían en 2021, 2024 y 2027 por USD 1.324 millones, por ello presupuestalmente solo aparecen USD 1.516 millones (\$5,27 billones).
  - En abril se colocaron bonos con vencimiento en 2032 por USD 2.000 millones y 2042 por USD 1.000 millones (\$10,77 billones en total).
  - En octubre se reabrió el bono global con vencimiento en 2049 por USD 1.000 millones (\$3,88 billones) de los cuales el Ministerio de Hacienda informó que el 60% está destinado a financiar la vigencia 2021 y el resto sirve como prefinanciamiento de la vigencia 2022. Esta emisión fue la primera desde la pérdida del grado de inversión por parte de *Fitch Ratings* y *Standard and Poor's*.

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

- Por recursos del crédito interno se obtuvieron ingresos por \$38,98 billones, con una caída nominal de 3,9% frente a 2020. Por emisiones de TES B se recibieron \$38,93 billones<sup>23</sup>. Cabe anotar que en septiembre y octubre se colocaron TES B verdes destinados a financiar gastos ambientales por \$1,49 billones.
- El resto de los recursos de capital los completan las transferencias de capital (\$110.010,00 millones), la recuperación de cartera (\$256.445,00 millones) y los reintegros y otros recursos no apropiados (\$846.074,44 millones).

#### 2.1.4 Ejecución de otros ingresos de la Nación

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

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

---

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

## Cuadro 2-12

Ejecución ingresos fondos especiales vigencia 2021  
Billones de pesos

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

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

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

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

## Cuadro 2-13

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

Fondo Especial	Aforo Vigente	Recaudo efectivo neto	Nivel de ejecución %
Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	24,98	28,81	115,3
Fondo de Solidaridad Pensional	1,57	2,43	154,4
Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (Antes Fosyga)	2,31	2,12	91,6
Financiación sector Justicia	0,76	1,40	185,3
Fondo de Salud Policía Nacional	1,29	1,06	82,3
Fondo Salud Fuerzas Militares	1,05	1,03	97,8
Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	0,89	0,84	94,5
Fondos internos Ministerio Defensa	0,49	0,42	87,4
Fondo para Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	0,11	0,36	329,5
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	0,31	0,36	115,7
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	0,38	0,36	93,2
Fondos Internos Policía Nacional	0,25	0,25	98,4
Contribución Entidades Vigiladas Contraloría General Nación	0,94	0,21	21,8
Fondo Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER)	0,14	0,16	115,1
Fondo Especial de Energía Social (FOES Art.118 de la Ley 812 de 2003)	0,19	0,15	77,8
Otros fondos (33)	1,22	1,17	95,8
<b>Total</b>	<b>36,88</b>	<b>41,12</b>	<b>111,5</b>

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

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

**24.** Este fondo fue creado mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020 como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en su Artículo 2° se estableció su objetivo: "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020".

## Cuadro 2-14

FOME: recaudo efectivo neto vigencia 2021  
Billones de pesos

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

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

Las principales fuentes de recursos del FOME fueron:

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

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

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

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

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

**2.** La adición incluida en la Ley de Inversión Social al FOME.

**3.** Apropriación FOME – Reactivación por la Ley 2063 de 2020. Para ello se solicitó la asignación de recursos del crédito adicionales por \$6,55 billones, por lo cual aparecen en la ejecución mayores recursos del crédito tanto interno como externo.

### 2.1.5 Ejecución de los ingresos de los Establecimientos Públicos

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

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

---

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

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

Cuadro 2-15

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

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

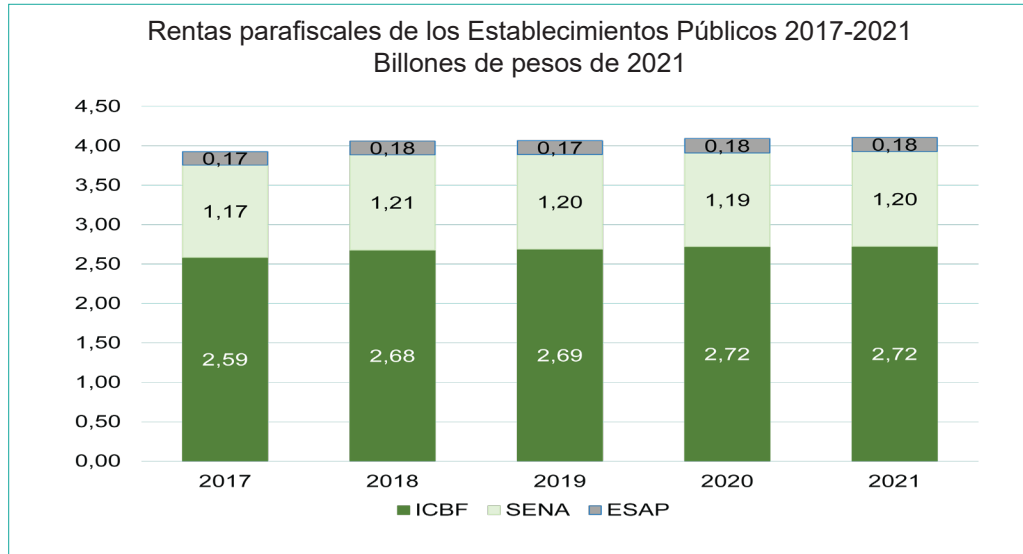
**Fuente:** CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II

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

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

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

Gráfico 2-6



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

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

## Cuadro 2-16

Ingresos de los Establecimientos Públicos 2021  
Billones de pesos

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

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

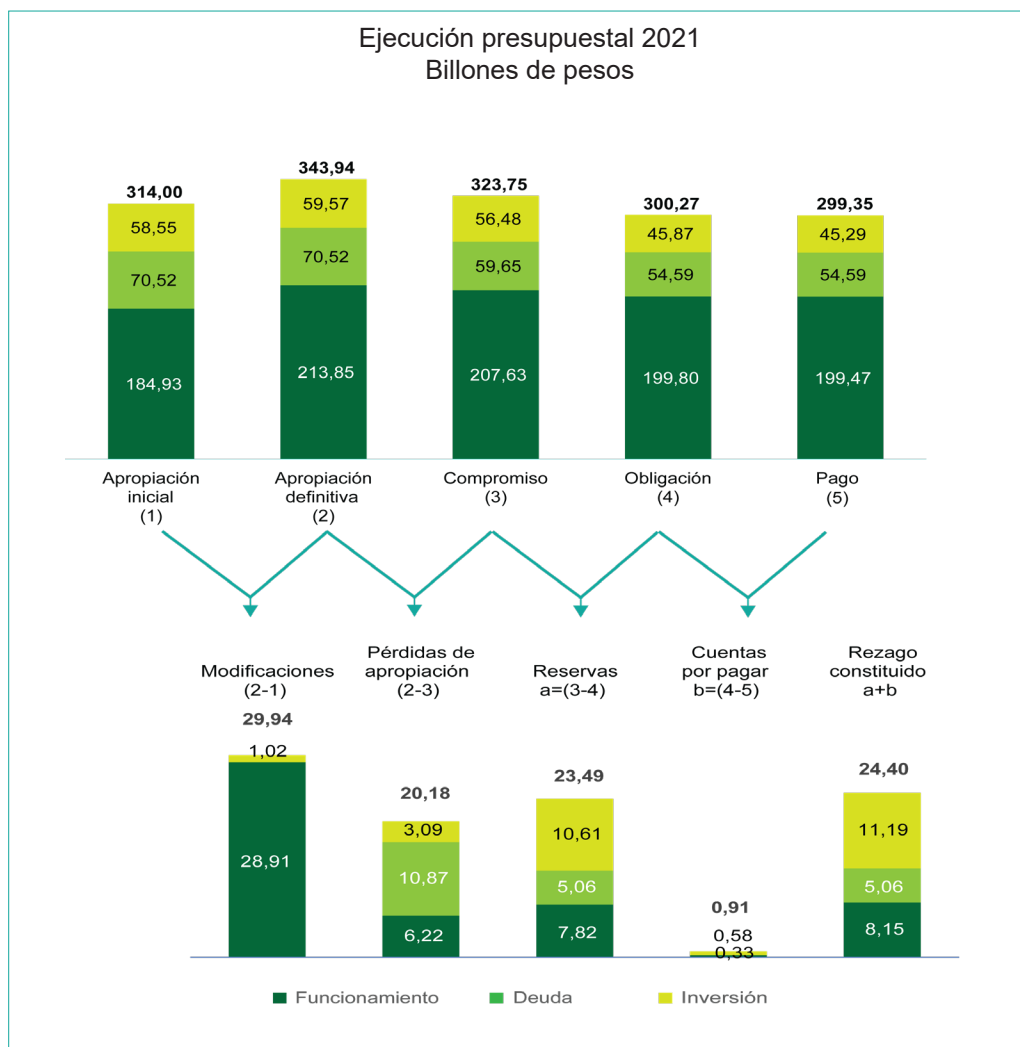
## 2.2 Ejecución de gastos

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

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

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

Gráfico 2-7



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

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

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

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

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

## Cuadro 2-17

Ejecución del PGN 2021  
Billones de pesos

Concepto	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de Apropriación	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago	Ejecución
	1	2	3	4	(5)=(1)-(2)	(6)=(2)-(3)	(7) = (3)-(4)	(8)= (6)+(7)	(9)=(3)/(1)
Funcionamiento	213,88	207,66	199,83	199,50	6,22	7,83	0,33	8,16	93,4
Gastos de personal	35,15	34,15	33,83	33,77	1,00	0,32	0,06	0,38	96,2
Adquisición de bienes y servicios	10,93	10,63	9,62	9,53	0,30	1,02	0,08	1,10	88,0
Transferencias	163,43	158,94	152,71	152,58	4,49	6,23	0,12	6,36	93,4
SGP	47,68	47,68	46,29	46,28	-	1,39	0,00	1,39	97,1
FOME	13,17	12,07	11,79	11,79	1,11	0,28	-	0,28	89,5
Pagos pensionales sin FOMAG	34,54	34,20	33,15	33,15	0,34	1,04	0,00	1,04	96,0
Aseguramiento en salud	28,41	28,37	28,37	28,37	0,04	-	-	-	99,9
Educación Superior sin pensiones	3,92	3,92	3,92	3,92	0,00	0,00	0,00	0,00	100,0
FOMAG	8,25	8,25	8,25	8,25	-	-	-	-	100,0
Resto de transferencias	27,47	24,46	20,95	20,83	3,00	3,52	0,12	3,64	76,3
Gastos de comercialización y producción	1,81	1,47	1,37	1,31	0,33	0,10	0,06	0,16	75,8
Adquisición de activos financieros	0,58	0,57	0,49	0,49	0,01	0,08	0,00	0,08	84,6
Disminución de pasivos	0,47	0,45	0,43	0,43	0,02	0,03	0,00	0,03	91,1
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1,51	1,44	1,39	1,39	0,08	0,05	0,00	0,05	91,7
Servicio de la deuda	70,52	59,65	54,59	54,59	10,87	5,06	-	5,06	77,4
Servicio de la deuda pública externa	25,21	20,31	20,31	20,31	4,90	0,00	-	0,00	80,6
Principal	14,29	10,85	10,85	10,85	3,44	-	-	-	75,9
Intereses	10,76	9,33	9,33	9,33	1,42	-	-	-	86,8
Comisiones y otros gastos	0,16	0,13	0,13	0,13	0,03	0,00	-	0,00	78,7
Servicio de la deuda pública interna	45,31	39,34	34,29	34,29	5,97	5,06	-	5,06	75,7
Principal	20,05	15,36	10,36	10,36	4,69	5,01	-	5,01	51,6
Intereses	24,14	22,98	22,98	22,98	1,16	0,00	-	0,00	95,2
Comisiones y otros gastos	0,29	0,16	0,11	0,11	0,13	0,05	-	0,05	39,0
Fondo de contingencias	0,83	0,83	0,83	0,83	-	-	-	-	100,0
Inversión	59,57	56,48	45,87	45,29	3,09	10,61	0,58	11,19	77,0
Total	343,98	323,79	300,29	299,38	20,19	23,49	0,91	24,41	87,3

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

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

### 2.2.1 Gasto de funcionamiento

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

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

El SGP de los departamentos, distritos y municipios fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 como mecanismo de distribución de recursos en el ámbito territorial según la Constitución de 1991 (artículos 356 y 357), norma reformada en el Acto Legislativo 04 de 2007 y reglamentada mediante las leyes 715 de 2001<sup>27</sup> y 1176 de 2007.

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

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

---

**27.** De acuerdo con la Ley 715 de 2001 y sus reformas, el SGP está distribuido de la siguiente manera (una vez descontado el 4% para Asignaciones Especiales): i. Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación del 58,5%; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud del 24,5%; iii) Una participación de propósito general de 11,6%; iv). Una participación de 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

**Cuadro 2-18**

Apropiación del SGP 2017 – 2021, ejecución y participación 2021  
 Billones de pesos y porcentaje

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

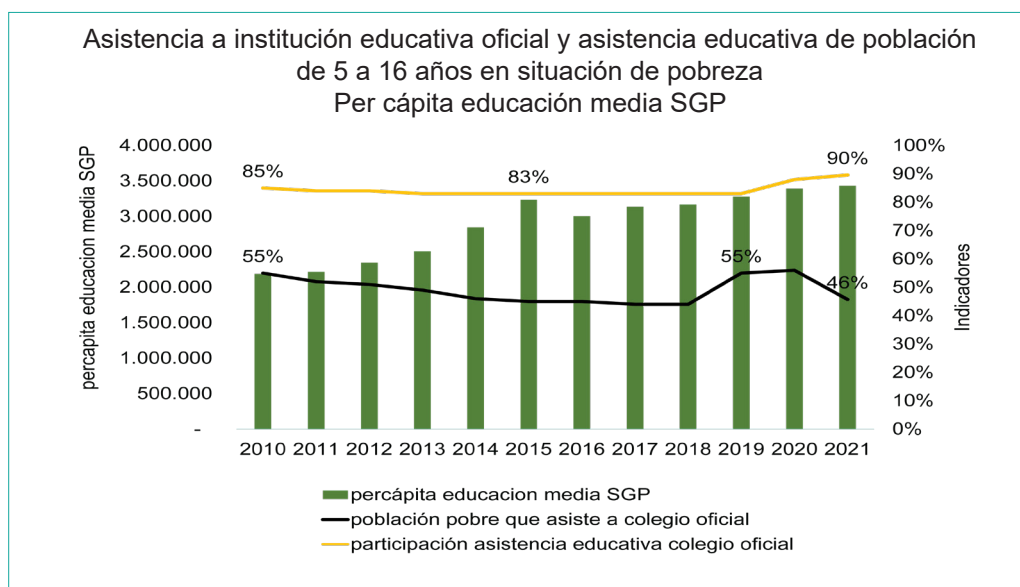
**Fuente:** Cálculos CGR, con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.1.1.1 Asignación en educación

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

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

Gráfico 2-8



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

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

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

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

**Cuadro 2-19**

Distribución y ejecución de la asignación inicial del SGP Educación 2021  
Billones de pesos

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

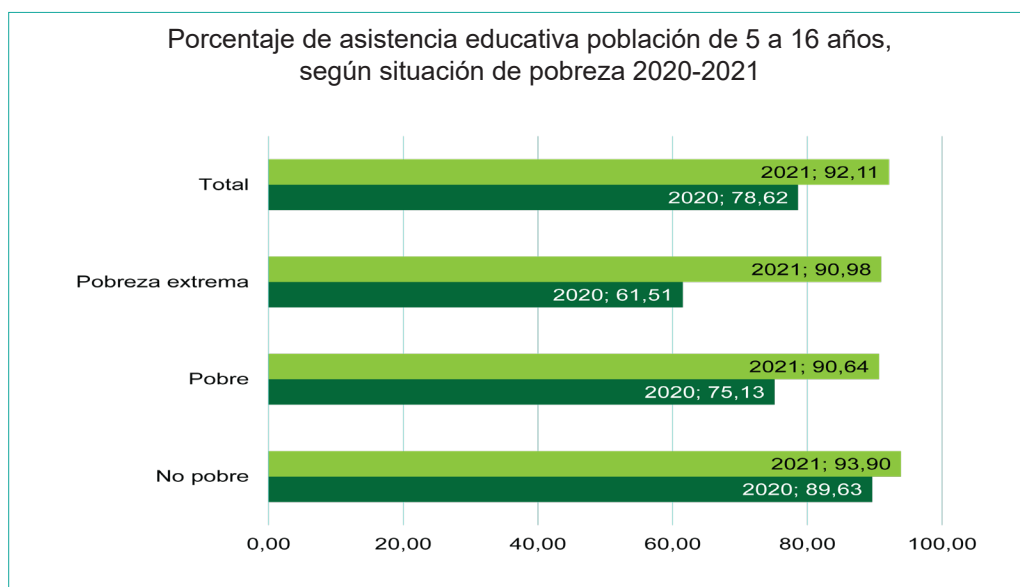
**Fuente:** DNP, SICODIS y CGR, DCEF con información de gasto entes territoriales, CHIP.

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

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

**28.** DANE, Pulso Social a noviembre del 2021.

Gráfico 2-9

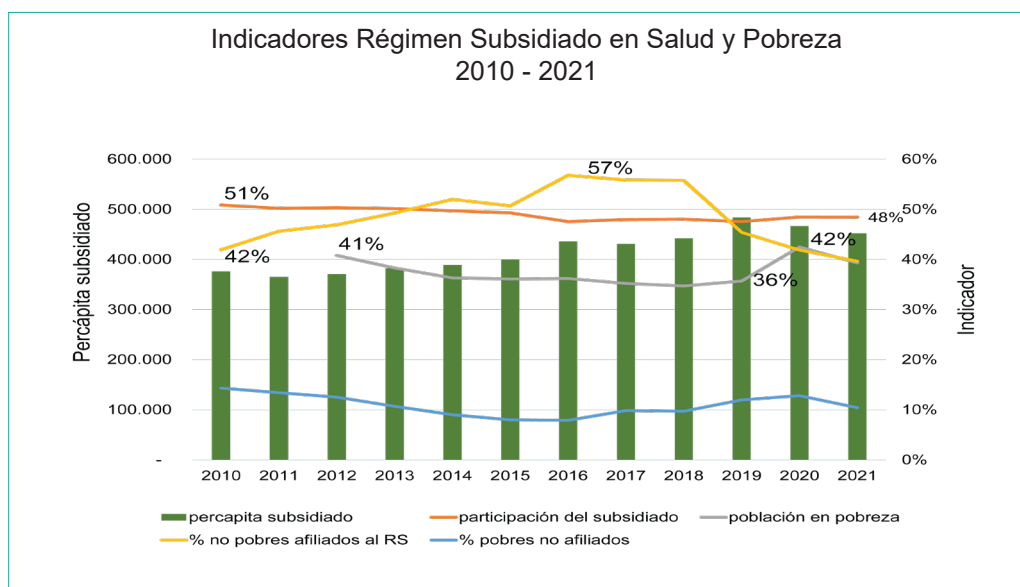


**Fuente:** CGR, DCEF con DANE GEIH.

#### 2.2.1.1.2 Asignación en salud

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

Gráfico 2-10



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

La asignación definitiva para el 2021 en salud<sup>29</sup> ascendió a \$11,2 billones (ejecución del 100%), destinada en mayor medida a financiar la atención en salud de 24 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado, así como también a atender las acciones en salud pública y subsidios a la oferta. De acuerdo con lo reportado por los entes territoriales, se comprometieron \$10,8 billones, de los cuales se destinó el 85% para el régimen subsidiado (Cuadro 2-20).

Cuadro 2-20

Distribución y ejecución de la asignación en salud SGP 2021  
Billones de pesos

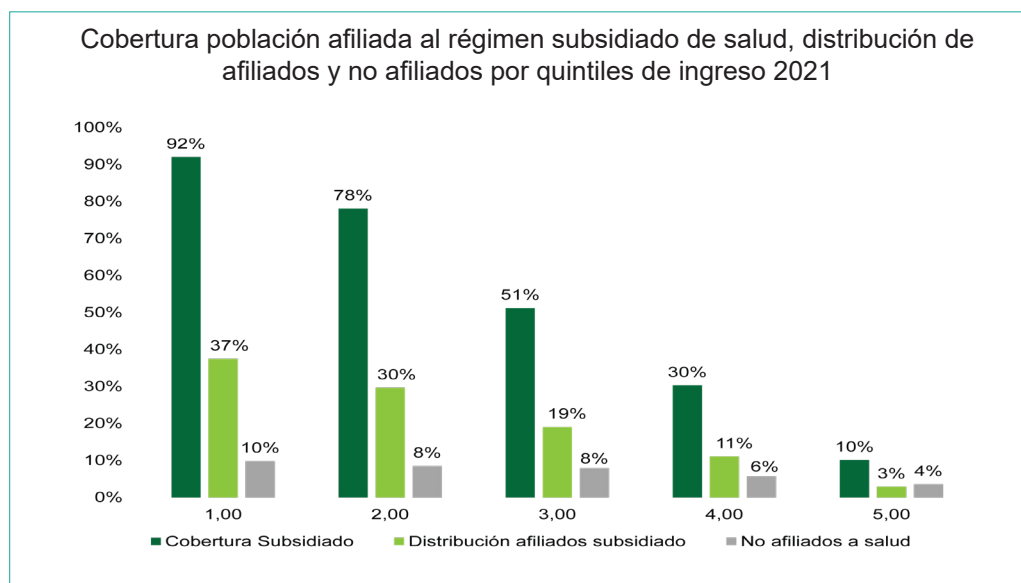
Concepto	Asignación	Participación (%)	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución (%)
Régimen subsidiado	9,68	87,0	9,17	9,16	9,11	85,1
Salud Pública	1,11	10,0	1,29	1,15	1,10	11,9
Subsidio a la oferta	0,33	3,0	0,32	0,31	0,30	3,0
<b>Total</b>	<b>11,13</b>	<b>100</b>	<b>10,78</b>	<b>10,63</b>	<b>10,52</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** DNP, SICODIS y CHIP.

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

Según la cobertura de la población afiliada en salud se puede decir que: el 7% de la población no se encuentra afiliada a ningún régimen, mientras que en el quintil 1 lo hace tan solo el 10%; el 41% de la población se encuentra afiliado al régimen contributivo (RC), el 3% a los regímenes especiales y el 55% de la población al régimen subsidiado (RS), de los cuales el 9% pertenecen a la población de los quintiles de más altos de ingreso (4 y 5), es decir son ciudadanos que evaden o eluden sus obligaciones, desfinanciando el RC y quitándole la posibilidad a la población pobre no afiliada de pertenecer al RS (Gráfico 2-11).

*Gráfico 2-11*



**Fuente:** CGR, DCEF con DANE GEIH.

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

Por su parte, el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) es diferencial por edad y sexo. De tal manera, en el RS se estima, en promedio, un valor de \$872.496, mientras que en el RC se estima por \$938.826, con las mismas obligaciones atadas a las tecnologías financiadas con la prima.

### 2.2.1.1.3 Asignación propósito general

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

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

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

*Cuadro 2-21*

Destinación y ejecución participación de propósito general 2021  
Billones de pesos

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

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

#### 2.2.1.1.4 Asignación para agua potable

La asignación del Sistema General de Participaciones (SGP) de agua potable y saneamiento básico<sup>30</sup> alcanzó los \$2,5 billones y se comprometieron \$2,3 billones (Cuadro 2-22), distribuidos en el 82% para los municipios y el 12% para los departamentos.

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

## Cuadro 2-22

Ejecución de entes territoriales del SGP para Agua potable 2021  
Billones de pesos

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

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

Según el Índice Nacional de Salud 2020<sup>31</sup>, en el acceso a agua potable, tanto en la parte urbana como rural, Colombia tiene la menor calificación dentro de los países de la OCDE, con 81,3% y 46,4% de cobertura respectivamente y en conexión al alcantarillado. Además, mantiene bajas coberturas y estancamiento con 76,2% en la parte rural y 77% en la urbana. Las menores coberturas rurales de acueducto y alcantarillado se encuentran en las zonas Caribe y Pacífica, así como en los municipios categoría 4, 5 y 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gráfico 2-12



**Fuente:** CDEF, DCEF con datos del Ministerio de Vivienda

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

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

Dentro de las deficiencias se señalan:

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

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

### 2.2.1.1.5 Asignación para alimentación escolar

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

*Cuadro 2-23*

Ejecución Asignación Especial alimentación escolar 2021  
Millones

Gasto de SGP Agua Potable	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución
Departamentos	50.584,80	45.243,92	45.243,92	17,8%
Municipios	225.251,36	209.295,86	196.828,37	79,2%
Bogotá	8.175,49	7.417,87	7.417,87	2,9%
San Andrés	311,00	202,74	202,74	0,1%
<b>Total</b>	<b>284.322,66</b>	<b>262.160,40</b>	<b>249.692,90</b>	<b>100%</b>

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

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

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

- Población rural atendida: En 2017 se atendieron 1,7 millones de estudiantes y en 2021 llegó a 1,9 millones de niños y jóvenes en el sector rural.
- Días de prestación del programa: en 2017 se cubrieron en promedio 160 días del calendario escolar. Para 2019 se aumentó a 170 días y la meta al final del cuatrienio será cubrir la totalidad de los calendarios, es decir 180 días.

De acuerdo con la UAPA, en 2021 se beneficiaron 5.817.944 niños y adolescentes; sin embargo, producto del seguimiento al Plan de Alimentación Escolar en 2021<sup>33</sup> se concluyó que:

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

---

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

**2.2.1.1.6 Asignación para municipios ribereños**

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

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

**Cuadro 2-24**

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

<b>Gasto de SGP municipios ribereños</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Obligación</b>	<b>Pago</b>	<b>Distribución</b>
Servicios para la comunidad, sociales y personales	16.093,01	13.763,30	13.171,55	47,9
Construcción y servicios de la construcción	9.491,33	7.126,01	6.990,74	28,3
Otras obras de ingeniería civil	2.612,08	2.094,66	2.030,33	7,8
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	2.063,76	1.966,27	1.589,62	6,1
Tierras y terrenos	1.136,77	954,79	609,20	3,4
Sistemas de riego y obras hidráulicas	932,60	869,47	781,99	2,8
Puertos, vías navegables e instalaciones conexas	320,12	320,12	214,17	1,0
Otros bienes transportables excepto productos metálicos, maquinaria y equipo	313,80	313,80	255,88	0,9
Banca comercial	236,67	236,67	236,67	0,7
Agricultura, silvicultura y productos de la pesca	117,70	117,70	111,15	0,4
Otros árboles, cultivos y plantas que generan productos en forma repetida	91,04	91,04	91,04	0,3
Acueductos y otros conductos de suministros de aguas, excepto gasoductos	32,67	32,67	32,67	0,1
Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	30,68	30,68	30,68	0,1
Productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero	25,40	25,40	25,40	0,1
Comercio y distribución; alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte; y servicios de distribución de electricidad, gas y agua	25,21	21,65	21,65	0,1
Autopistas, carreteras, calles	22,65	22,65	3,40	0,1
Mesadas pensionales a cargo de la entidad de pensiones	22,41	22,41	22,41	0,1
Mejoras de tierras y terrenos	19,25	19,25	5,00	0,1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	4,66	4,66	4,66	0,0
<b>Total</b>	<b>33.591,81</b>	<b>28.033,19</b>	<b>26.228,21</b>	<b>100,0</b>

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

### *2.2.1.1.7 Asignación para resguardos indígenas*

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

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

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

De acuerdo con las auditorías especiales adelantadas por la CGR y el seguimiento de algunos departamentos en diferentes vigencias de estos recursos, la ejecución fue muy baja y la inversión no se realizó en sectores relevantes para las necesidades básicas y apremiantes de los resguardos: En 2020 se realizó una actuación especial de fiscalización de la asignación especial para resguardos indígenas de las vigencias 2015 a 2019<sup>34</sup>, para 820 resguardos de los 892 que contaron con recursos presupuestales, lo cual representó el 91,93%, correspondientes a resguardos ubicados en 29 departamentos del país, dentro de los que se incluyeron ocho resguardos certificados, que administraron autónomamente sus recursos. El monto auditado en las cinco vigencias fue de \$1,04 billones, incluyendo lo girado por el Ministerio de Hacienda, los rendimientos financieros y recursos del balance incorporados en 2015, correspondientes a recursos disponibles de vigencias anteriores con una ejecución del 63,69% (\$592.829 millones ejecutados por entes territoriales y \$69.873 millones por resguardos indígenas certificados).

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

---

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

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

En el informe de seguimiento realizado por la gobernación de Antioquia en 2018<sup>35</sup>, se manifestó que estos recursos no alcanzaron a solucionar una mínima parte de las problemáticas de la población indígena, si se tiene en cuenta que la población indígena total registrada en el departamento es de 41.520 habitantes y la asignación ascendió a \$81.932,42 por habitante al año.

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

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

En el informe de seguimiento del departamento del Casanare para la vigencia 2020<sup>36</sup>, se estableció que de 10 resguardos cuatro no ejecutaron los recursos y los otros seis reportaron una ejecución entre el 17% y el 51%. Concluyen, entre otros, que: existe una sistemática baja ejecución de las asignaciones especiales del SGP para resguardos indígenas, no obstante, se presentó un elevado índice de necesidades básicas insatisfechas identificadas por el DANE en el censo 2018 y se presumen deficiencias de coordinación entre las autoridades municipales y los gobiernos indígenas para la ejecución de los recursos asignados.

### 2.2.1.2 Gasto en pensiones

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

---

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

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

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

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

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

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

### Cuadro 2-25

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

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

**Fuente:** CGR, CDEFP con Información remitida a la CGR por Asofondos

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

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

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

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

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

---

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

## Cuadro 2-26

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

Género	Afiliados	Promedio IBL	Promedio ahorro	Promedio semanas cotizadas	Promedio edad	Promedio mesada en RPM
Mujeres	115	3.979.980	155.292.256	1.489	57,8	2.703.057
Hombres	42	4.288.289	160.741.055	1.530	62	2.811.838
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>4.061.533</b>	<b>156.867.300</b>	<b>1.500</b>	<b>58,9</b>	<b>2.734.502</b>

**Fuente:** CGR, con Información remitida por Asofondos.

De hecho, la población con devolución de saldos por no lograr cumplir con el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión va en aumento y supera a los pensionados, con el agravante de que lo devuelto es un monto bajo y se les agotará prontamente y de nuevo requerirán apoyo por parte del Estado<sup>38</sup>.

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

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

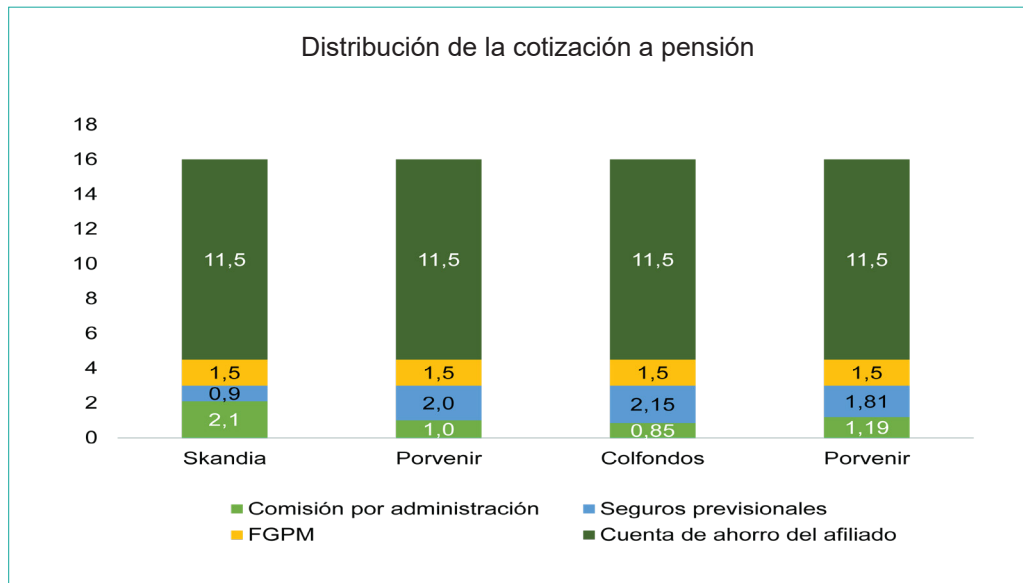
Otro punto importante en el RAIS es que la mayoría de las pensiones son retiros programados y no vitalicias, es decir que hay el riesgo de que personas de muy alta edad al acabarse los recursos del retiro programado queden sin protección de ingresos. A noviembre del 2021 según Asofondos, se tenían 244.133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

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

<sup>38</sup>. CGR Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2018

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

Gráfico 2-13



**Fuente:** Asofondos.

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

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

## Cuadro 2-27

## Distribución de pensionados y nómina en Colpensiones 2021

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

**Fuente:** CGR, DCEF con Colpensiones, Boletín web.

En este régimen también es mayor la población con indemnización sustitutiva que con pensión, lo que reciben es inferior a lo que reciben en el RAIS<sup>39</sup>, en promedio \$8 millones, ya que la devolución en el RPM no tiene rendimientos, sólo garantiza la actualización por inflación.

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

<sup>39</sup>. Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2018, pág. 66.

**Cuadro 2-28**Ejecución del gasto en pensiones 2021  
Billones de pesos

Rubro o entidad	Apropiación Definitiva 2020	2021							Variación apropiación definitiva 2021 2020
		Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	
Colpensiones	14,27	11,25	11,73	11,73	11,73	11,73	0,00	0,00	-17,8
Fopep	10,34	11,03	11,04	11,03	10,05	10,05	0,98	0,00	6,8
Fuerzas Armadas y Policía	7,81	8,73	8,73	8,47	8,47	8,47	0,00	0,00	11,8
Fomag	7,61	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	0,00	0,00	8,4
Fonpet*	0,15	0,13	0,13	0,04	0,00	0,00	0,04	0,00	-11,5
Otros**	3,77	3,94	3,73	3,70	3,67	3,67	0,02	0,00	-1,2
<b>Total</b>	<b>43,95</b>	<b>43,34</b>	<b>43,61</b>	<b>43,22</b>	<b>42,17</b>	<b>42,17</b>	<b>1,05</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,8</b>

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

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

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

Por su parte, el RAIS no es autosostenible, toda vez que el Estado es garante en asuntos como: del FGPM<sup>40</sup>, ya que una vez maduro, el sistema no alcanzará a cubrir el gasto en pensiones del 87% de los pensionados y parte de su financiación lo deberá asumir el Estado; Los bonos pensionales de quienes se trasladaron a las AFP y cotizaban en el Instituto de Seguro Social (aproximadamente 98.000 tienen un bono pensional) y; el deslizamiento del salario mínimo por la aplicación del Decreto 036 de 2015 que reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, que es la cobertura que asume la Nación con recursos públicos de las rentas vitalicias del régimen privado por la diferencia de tasa entre el IPC y el incremento anual del salario mínimo.

Si bien este último favorece a los pensionados con renta vitalicia (tendrían protección por toda su vida), resulta una carga para el PGN cuando el (RAIS) desde su creación era auto sostenible. De acuerdo con Asofondos, en 2017 requirieron \$5.700 millones, en 2018 \$27.000 millones, en 2019 se pagaron por este concepto \$78.583 millones, en 2020 \$82.786 millones y en 2021 \$86.104 millones.

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

### 2.2.1.2.1 Asignaciones de retiro y pensiones de la Fuerza Pública

Durante la vigencia 2021 se apropiaron recursos por \$9,92 billones para el pago de las asignaciones de retiro y mesadas pensionales reconocidas a miembros de la Fuerza Pública y/o a sus familiares. Dichos recursos representaron 24,2% de la apropiación definitiva correspondiente al Sector Defensa y Seguridad y 3,6% del PGN, lo cual mostró su gran importancia dentro de las finanzas públicas. De igual forma, dicho monto registró un crecimiento real de 3,9% frente a la vigencia 2020, en donde se apropiaron \$9,55 billones (calculado a precios constantes de 2021) para cumplir con esta finalidad<sup>41</sup>.

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

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

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

---

<sup>41</sup>. Aporte de la Delegada de Defensa, Dirección de Estudios Sectoriales.

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

**Cuadro 2-29**

## Presupuesto definitivo para pensiones y población beneficiada 2020-2021

Entidad	Población beneficiada (pensionados)			Presupuesto (Billones de pesos)			Percápita mensual (smlmv) 2021	Distribución 2021	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021		Población	Presupuesto
Colpensiones	1.380.977	1.429.854	1.496.468	11,96	14,27	11,73	0,72	67,7	29,9
FOPEP	313.779	306.970	302.774	10,42	10,34	11,04	3,34	13,7	28,2
FOMAG	210.303	215.152	221.238	7,23	7,61	8,25	3,42	10,0	21,0
Caja de retiro de la FF.AA. y Caja de Sueldos de la Policía Nacional *	168.207	176.394	188.655	7,71	7,81	7,90	3,84	8,5	20,1
Fonprecon (Por Ley 100 y Ley 4)*	2.376	2.338	2.321	0,30	0,30	0,29	11,50	0,1	0,7
<b>Total</b>	<b>2.075.642</b>	<b>2.130.708</b>	<b>2.211.456</b>	<b>37,62</b>	<b>40,33</b>	<b>39,21</b>	<b>1,63</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

**Fuente:** elaboró CGR, DCEF con Colpensiones, boletín mensual; Fomag, Informe de Gestión; Fonprecon, Superfinanciera; FOMAG, Rendición de cuentas; CGE DES, DEFENS con Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II; FOPEP, página web entidad

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

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

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

**2.2.1.3 Gasto por nómina**

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

mientras la apropiación definitiva del costo de la nómina estatal<sup>42</sup> pasó de \$58,5 billones en 2020 a \$62,3 billones (6,3% PIB) en 2021 (Cuadro 2-30) con una ejecución del 96%.

Cuadro 2-30

Costo de la nómina estatal por sector 2021  
Billones de pesos

Sector	Apropiación definitiva 2020	Apropiación definitiva	Número de cargos	Percápita mensual 2020 (smlmv)	Percápita mensual 2021 (smlmv)	Participación cargos (%)	Variación Apropiación 2021-2020	Variación cargos 2021-2020
Congreso de la República	0,49	0,51	868	53,9	53,5	0,1	2,8	0,00
Relaciones Exteriores	0,50	0,58	3.072	15,8	17,3	0,3	16,6	3,23
Hacienda	2,21	1,91	14.993	13,9	11,7	1,4	-13,6	-0,56
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,19	0,23	1.720	12,9	12,1	0,2	17,6	20,53
Ciencia y Tecnología	0,01	0,02	124	11,2	11,6	0,0	11,1	4,20
Planeación	0,07	0,12	768	10,4	13,8	0,1	58,3	15,32
Registraduría	0,30	0,59	3.743	7,6	14,4	0,3	94,9	-0,40
Otros sectores	13,62	15,07	189.831	6,8	7,3	17,4	10,7	0,21
SGP Educación*	22,70	24,47	360.205	6,0	6,2	33,1	7,8	0,00
SGP Salud*	2,66	2,73	46.715	5,4	5,4	4,3	2,6	0,32
Defensa y Policía	15,73	16,12	467.084	3,1	3,2	42,9	2,5	-1,86
<b>Total</b>	<b>58,48</b>	<b>62,33</b>	<b>1.089.123</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>100</b>	<b>6,6</b>	<b>-0,72</b>

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

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

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

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

## Cuadro 2-31

Gasto de la nómina por tipo de vinculación 2021 \*  
Billones de pesos

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

\*No incluye el gasto de nómina pago con el SGP de educación y salud

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

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

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

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

Cuadro 2-32

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

Sector Registraduría	Tipo de vinculación	Concepto	Inicial	Vigente	Variación
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión General	Planta de personal permanente	Salario	181.880.000.000	227.521.056.620	25%
	Planta de personal permanente	Contribuciones inherentes a la nómina	49.367.000.000	63.682.946.857	29%
	Planta de personal permanente	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	40.781.000.000	48.727.044.767	19%
	Personal supernumerario y planta temporal	Salario	2.764.000.000	176.389.562.943	6282%
	Personal supernumerario y planta temporal	Contribuciones inherentes a la nómina	715.000.000	46.429.898.865	6394%
	Personal supernumerario y planta temporal	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	111.000.000	9.344.723.943	8319%
Consejo Nacional Electoral	Personal supernumerario y planta temporal	Salario	2.974.000.000	12.732.351.715	328%
	Personal supernumerario y planta temporal	Contribuciones inherentes a la nómina	843.000.000	3.443.816.053	309%
	Personal supernumerario y planta temporal	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	398.000.000	828.361.169	108%
<b>Total</b>			<b>279.833.000.000</b>	<b>589.099.762.932</b>	<b>111%</b>

Fuente: CDEFP, DCEF con SIIF.

Cuadro 2-33

## Gastos de personal per cápita mensual por nivel Registraduría Nacional

Nivel	Percápita mensual 2020		Percápita mensual 2021		Variación sin cesantías	Variación con cesantías
	Sin cesantías	Con cesantías	Sin cesantías	Con cesantías		
Directivo	16.149.119	17.249.612	19.033.423	20.270.253	18	18
Asesor	12.792.679	14.038.065	14.098.698	15.069.329	10	7
Profesional	5.754.517	6.317.511	7.486.371	8.102.436	30	28
Técnico	4.037.464	4.405.126	5.136.677	5.561.122	27	26
Asistencial	2.487.634	2.716.996	3.260.042	3.531.437	31	30
<b>Total general</b>	<b>4.537.840</b>	<b>4.943.432</b>	<b>11.509.120</b>	<b>12.424.939</b>	<b>154</b>	<b>151</b>

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

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

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

### Cuadro 2-34

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

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

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

El mayor costo mensual de la nómina correspondió al Congreso de la República, que por persona ascendió a 53,5 smlmv y el más bajo al sector Defensa y Policía con un mensual de 3,2 smlmv (Cuadro 2-34). Contrastaron estos altos ingresos del Congreso de la República con la percepción desfavorable que tiene del 76,7% de la ciudadanía respecto a su gestión<sup>43</sup>.

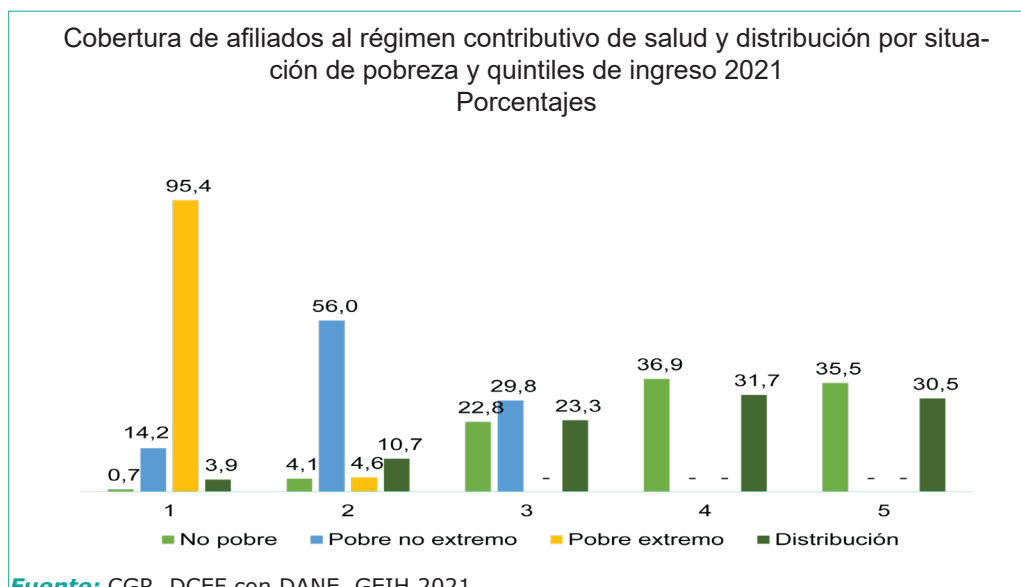
Si bien la ciudadanía se pronunció en las urnas a favor de reducir el ingreso de los congresistas, el proyecto de Ley presentado en 2021 con estos fines no fue aprobado. De los 868 funcionarios del sector Congreso, 105 son senadores y 169 representantes a la Cámara. El 70% del gasto de personal en este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

<sup>43</sup>. Encuesta Invamer de agosto de 2021.

### 2.2.1.4 Gasto en aseguramiento en salud

La apropiación inicial para aseguramiento en salud<sup>44</sup> ascendió a \$21,5 billones y luego de adiciones y deducciones la definitiva quedó en \$28,4 billones, de los cuales compromisos y obligación se realizaron por \$28,37 billones. Como se informó anteriormente, el 41% de la población se encuentra afiliada al régimen contributivo, mientras que en el subsidiado está el 55%. Un 15% de la población afiliada al régimen contributivo está en los rangos de más bajo ingreso (1 y 2) (Gráfico 2-14).

Gráfico 2-14



### 2.2.2 Gastos de inversión

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

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

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

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

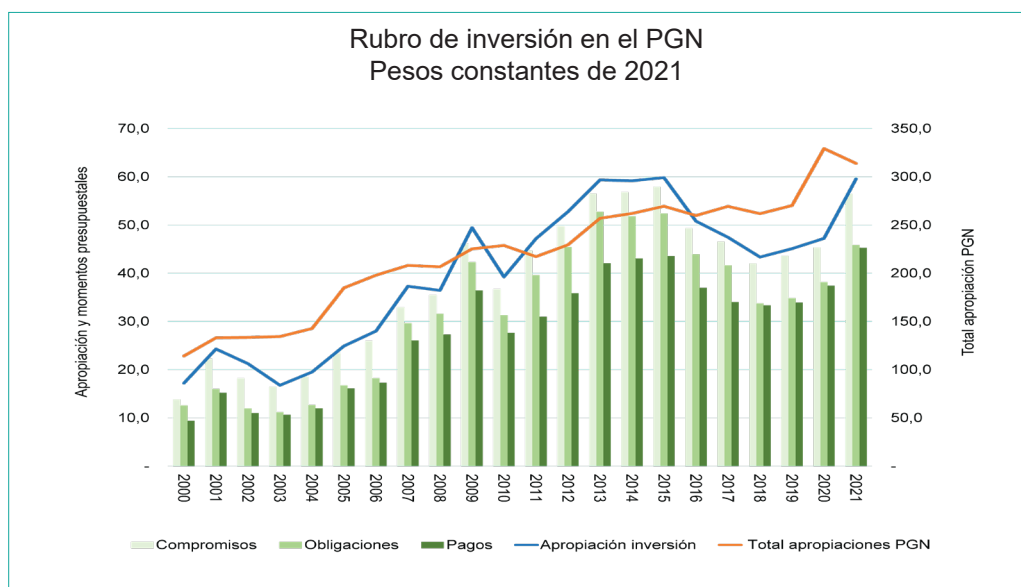
El rubro de inversión en los picos señalados por la caída y aumento del monto presupuestal estuvieron ligados a los choques externos sufridos en los momentos de crisis económicas como 2007 (crisis de las hipotecas), 2014 y 2015 (crisis de los precios del petróleo), 2020 (crisis como resultado de la pandemia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

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

---

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

Gráfico 2-15



Fuente: Ministerio de Hacienda, Cálculos CGR

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

## Cuadro 2-35

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

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

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

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

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

### Inversión por programas en el presupuesto

Relacionado con la clasificación intersubsectorial y efectuando el ejercicio de clasificación de la inversión pública en el PGN de años anteriores se obtuvieron los siguientes tres componentes por tipo de programas o proyectos:

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

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

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

## Cuadro 2-36

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

Programa	Apropiaciones			Ejecución							
	inicial	Adición neta	Vigente	Comp.	Oblig.	Pago	PDA	Reservas	Cuentas por pagar	Distribución apropiación %	Ejecución %
Distribución de recursos	5,39	0,46	5,86	5,80	4,96	4,96	0,06	0,84	0,00	9,8	84,7
Formación	0,76	0,29	1,05	0,98	0,69	0,67	0,07	0,29	0,02	1,8	65,9
Educación	2,77	0,32	3,09	3,08	3,06	3,06	0,01	0,03	0,00	5,2	98,9
Apoyo y subsidios	12,12	-2,14	9,98	9,28	7,27	7,21	0,70	2,01	0,05	16,8	72,8
<b>Sub total</b>	<b>21,04</b>	<b>-1,06</b>	<b>19,98</b>	<b>19,14</b>	<b>15,98</b>	<b>15,90</b>	<b>0,83</b>	<b>3,16</b>	<b>0,08</b>	<b>33,5</b>	<b>80,0</b>
Construcción	6,78	-0,17	6,61	6,43	4,26	4,04	0,18	2,17	0,21	11,1	64,5
Implementación	9,97	0,46	10,43	9,77	8,71	8,66	0,66	1,06	0,05	17,5	83,5
Desarrollo	0,72	0,02	0,74	0,61	0,51	0,51	0,13	0,10	0,00	1,2	69,3
Adquisición	0,11	0,04	0,16	0,11	0,05	0,04	0,05	0,06	0,00	0,3	30,6
<b>Sub total</b>	<b>17,57</b>	<b>0,35</b>	<b>17,93</b>	<b>16,92</b>	<b>13,52</b>	<b>13,25</b>	<b>1,01</b>	<b>3,39</b>	<b>0,27</b>	<b>30,1</b>	<b>75,4</b>
Desarrollo	1,07	0,04	1,11	1,02	0,81	0,80	0,09	0,21	0,01	1,9	72,6
Fortalecimiento	6,75	1,06	7,82	7,28	4,92	4,82	0,54	2,36	0,10	13,1	62,9
Otros programas	3,48	0,10	3,57	3,26	2,86	2,82	0,31	0,40	0,04	6,0	80,1
Mejoramiento	8,63	0,53	9,16	8,86	7,78	7,69	0,31	1,08	0,08	15,4	84,9
<b>Sub total</b>	<b>19,93</b>	<b>1,73</b>	<b>21,67</b>	<b>20,42</b>	<b>16,37</b>	<b>16,13</b>	<b>1,25</b>	<b>4,05</b>	<b>0,23</b>	<b>36,4</b>	<b>75,5</b>
<b>Total</b>	<b>58,55</b>	<b>1,02</b>	<b>59,57</b>	<b>56,48</b>	<b>45,87</b>	<b>45,29</b>	<b>3,09</b>	<b>10,61</b>	<b>0,58</b>	<b>100,0</b>	<b>77,0</b>

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

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

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

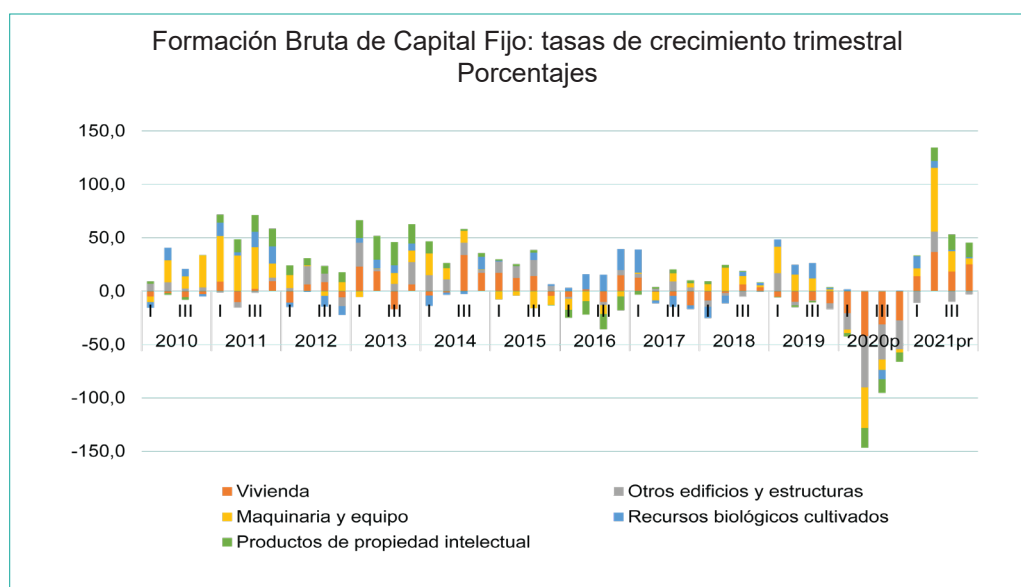
La Formación Bruta de Capital Fijo<sup>46</sup> (FBKF), como un indicador de la inversión pública, señala, en general, la importancia del gasto presupuestal del sector gobierno como dinamizador del crecimiento económico a través del desarrollo de proyectos de inversiones estatales como: las Asociaciones Público Privadas (APP), las obras públicas como construcción de carreteras o las inversiones necesarias para la infraestructura del país. Así mismo, la compra de maquinaria y equipo y la construcción de vivienda, entre otros.

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

La parálisis de la economía fue el determinante que llevó a que esos sectores, que fomentaron el crecimiento en años anteriores, profundizaran la crisis y aumentaran drásticamente la tasa de desempleo en Colombia. En este sentido, es importante señalar que en los dos últimos años la orientación del gasto se dio hacia el gasto social mediante subsidios y pagos directos a las familias, como contención a la crisis social generada por la pandemia. Esto se desarrolla ampliamente en el capítulo cuarto del presente informe.

La fuerte caída en la mayoría de los indicadores macroeconómicos que se evidenció en 2020 afectó sectores que inciden directamente sobre la Formación Bruta de Capital Fijo. La drástica caída en la construcción de vivienda con tasas de decrecimiento promedio del 28,2% en 2020, edificios y estructuras con tasas de decrecimiento del 29,0%, maquinaria y equipo, y productos de propiedad intelectual con tasas de decrecimiento del 10%, reflejaron lo fuerte de la crisis, en especial, en el segundo trimestre del año (Gráfico 2-16).

Gráfico 2-16



**Fuente:** CGR, sobre información del DANE.

### 2.2.3 Servicio de la deuda

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

Cuadro 2-37

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

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

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

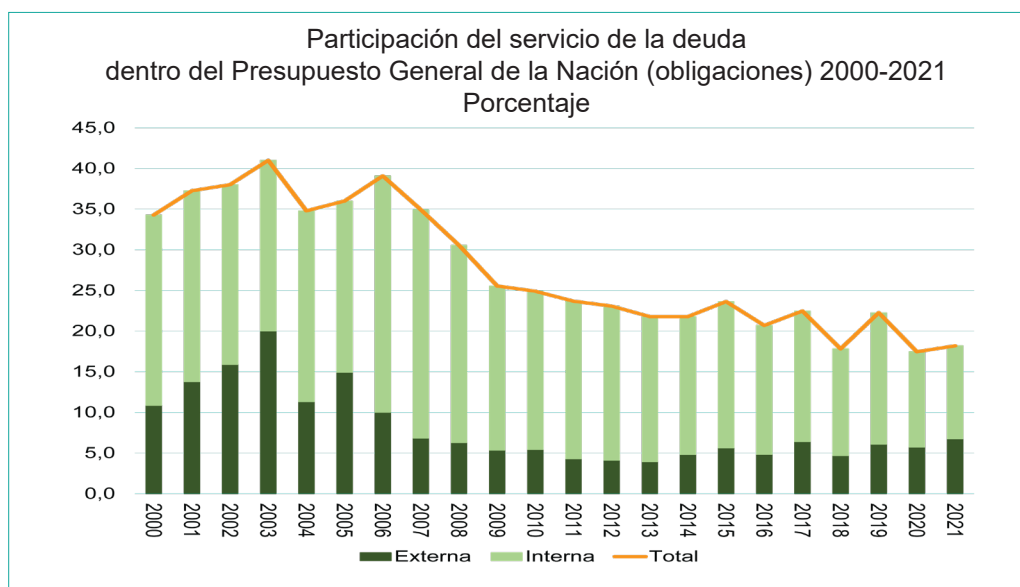
Para 2021 se autorizó una apropiación inicial para servicio de la deuda de \$70,52 billones (6,0% del PIB) la cual superó en 31,5% al monto aprobado en 2020. La participación de la apropiación por servicio de la deuda en la apropiación total aprobada pasó del 23,3% en 2017 al 19,7% en 2020. En 2021 la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

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

La estrategia del Gobierno Nacional de colocar deuda a más largo plazo, las tasas más favorables obtenidas en las operaciones de crédito público desde que se recuperó el grado de inversión en 2011<sup>47</sup>, el uso rutinario de operaciones de canje de TES B y de recompras de títulos externos (que no tienen impacto

<sup>47</sup>. El posible impacto de la pérdida del grado de inversión en 2021 sobre el servicio de la deuda se vería en las próximas vigencias.

Gráfico 2-17



**Fuente:** cálculos CGR, SIIF, Ministerio de Hacienda.

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

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

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

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

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

### Cuadro 2-38

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

Año	Vigencia actual	Actual + Rezago ejecutado	Vigencia actual	Actual + Rezago ejecutado
	Billones de pesos		Porcentaje del PIB	
2017	48,90	48,97	5,3	5,3
2018	36,38	36,40	3,7	3,7
2019	51,56	62,11	4,9	5,9
2020	45,28	45,32	4,5	4,5
2021	54,59	62,54	4,6	5,3

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

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

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

Cuadro 2-39

Ejecución del servicio de la deuda 2021  
Billones de pesos

	Concepto	Apropiación Inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos
Vigencia actual	<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	<b>25,34</b>	<b>25,21</b>	<b>20,31</b>	<b>20,31</b>	<b>20,31</b>
	Amortizaciones	14,65	14,29	10,85	10,85	10,85
	Intereses, comisiones y otros gastos	10,69	10,92	9,46	9,46	9,46
	<b>Servicio de la deuda pública interna</b>	<b>45,18</b>	<b>45,31</b>	<b>39,34</b>	<b>34,29</b>	<b>34,29</b>
	Amortizaciones	21,32	20,05	15,36	10,36	10,36
	Intereses, comisiones y otros gastos	23,03	24,43	23,14	23,09	23,09
	Fondo de contingencias	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83
	<b>Total vigencia actual</b>	<b>70,52</b>	<b>70,52</b>	<b>59,65</b>	<b>54,59</b>	<b>54,59</b>
Reservas	<b>Servicio de la deuda pública externa</b>			<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	Intereses, comisiones y otros gastos			0,00	0,00	0,00
	Servicio de la deuda pública interna			7,95	7,95	7,95
	Amortizaciones			7,46	7,46	7,46
	Intereses, comisiones y otros gastos			0,48	0,48	0,48
	<b>Total reservas</b>			<b>7,95</b>	<b>7,95</b>	<b>7,95</b>
Actual + Reservas	<b>Servicio de la deuda pública externa</b>			<b>20,31</b>	<b>20,31</b>	<b>20,31</b>
	Amortizaciones			10,85	10,85	10,85
	Intereses, comisiones y otros gastos			9,46	9,46	9,46
	<b>Servicio de la deuda pública interna</b>			<b>47,29</b>	<b>42,23</b>	<b>42,23</b>
	Amortizaciones			22,83	17,82	17,82
	Intereses, comisiones y otros gastos			23,62	23,57	23,57
	Fondo de contingencias			0,83	0,83	0,83
	<b>Total</b>			<b>67,60</b>	<b>62,54</b>	<b>62,54</b>

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

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

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

Respecto a la deuda interna, se destacó lo siguiente:

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

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

El monto emitido le permitió adicionar \$13,55 billones al total del recurso del crédito externo (13) y redujo \$3,7 billones para una apropiación vigente. Del monto vigente se comprometieron \$9,75 billones y se obligaron \$3,36 billones, quedando \$6,39 billones como reservas presupuestales. En el detalle se muestra que para cubrir parte del pago de los intereses se adicionaron \$3,8 billones de los cuales se ejecutaron \$3,36 billones, quedando como reservas \$444.540 millones. Para el pago del principal (amortizaciones) se adicionaron \$5,95 billones del recurso 13 de los cuales se comprometieron en su totalidad, pero no se obligaron quedando como reserva.

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

Ahora bien, en la vigencia 2021 se materializó la operación pues con las reservas del servicio de la deuda externa (fuente 13) se cubrió el servicio de la deuda interna por \$6,39 millones, terminándose la cadena presupuestal (Cuadro 2-40).

#### Cuadro 2-40

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

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

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

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

#### 2.2.4 Ejecución rezago constituido vigencia 2020

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

*Cuadro 2-41*

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

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

#### 2.2.4.1 Ejecución reservas 2020

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

*Cuadro 2-42*

Ejecución reservas constituidas 2020 Billones de pesos						
Gasto	Reserva constituida	Participación %	Compromisos	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	11,70	44,43	11,54	11,5	11,46	97,95
Deuda	7,95	30,20	7,95	7,9	7,95	99,90
Inversión	6,68	25,38	6,46	6,3	6,34	94,80
<b>Total</b>	<b>26,34</b>	<b>100,00</b>	<b>25,95</b>	<b>25,75</b>	<b>25,74</b>	<b>97,74</b>

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

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

### 2.2.4.2 Ejecución cuentas por pagar 2020

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

*Cuadro 2-43*

Ejecución cuentas por pagar constituidas 2020 Billones de pesos				
Rubro	Cuentas por pagar	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	0,28	0,28	0,28	99,87%
Inversión	0,64	0,64	0,64	99,98%
<b>Total</b>	<b>0,92</b>	<b>0,92</b>	<b>0,92</b>	<b>99,94%</b>

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

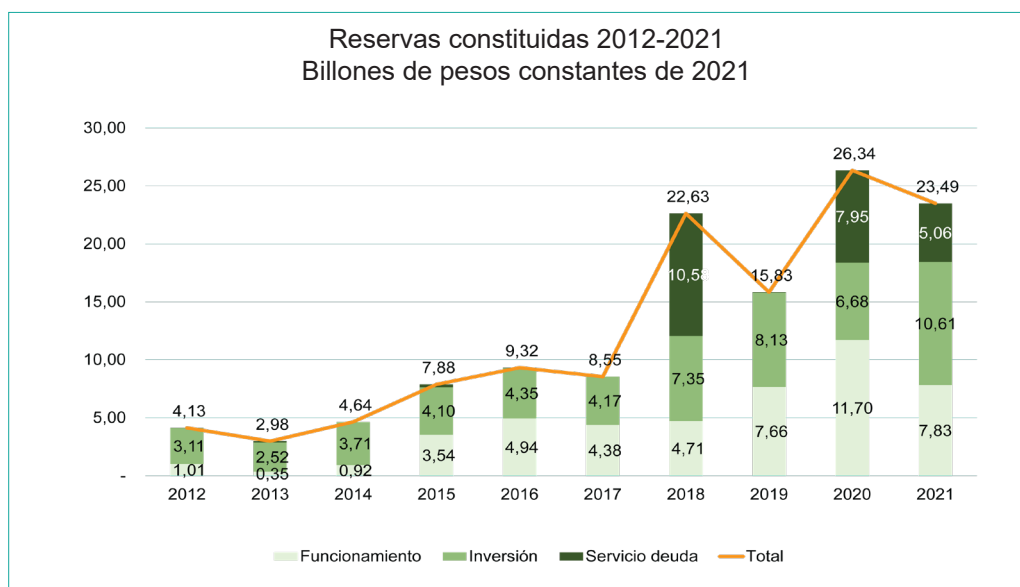
Bajo las mismas circunstancias de lo planteado en el numeral anterior, las cuentas por pagar se encontraban subestimadas, a la luz de la prueba realizada en las 33 unidades ejecutoras enunciadas, en un monto de \$12,95 billones.

### 2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2021

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

#### 2.2.5.1 Reservas Presupuestales Constituidas en la vigencia 2021

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como resultado de la verificación realizada por parte de los equipos de auditoría, respecto al cumplimiento normativo para la constitución de las reservas presupuestales, se refrendó el 93,33% de la muestra analizada (\$12,27 billones).

Entre las razones por las cuales no se refrendó el restante 6,67% (\$0,88 billones) de la reserva constituida se tiene que los auditores no encontraron los correspondientes actos administrativos ni soportes contractuales como prórrogas o modificaciones que soportaran y justificaran su constitución; los contratistas no cumplieron oportunamente con los requisitos que hacían exigible el pago de los bienes o servicios contratados, aun cuando ya habían sido entregados; situaciones que no corresponden a situaciones imprevisibles, a casos fortuitos o de fuerza mayor, sino que más bien obedecían a fallas en la planeación, falencias en la gestión de las entidades y en la gestión de los supervisores e interventores de los contratos; constitución de reservas

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

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

“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022.”

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

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

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

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

## Cuadro 2-44

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

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

**Fuente:** SIIF, CGR, Auditorías sectoriales

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

#### 2.2.5.2 Cuentas por pagar constituidas en 2021

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

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

Gráfico 2-19



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

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

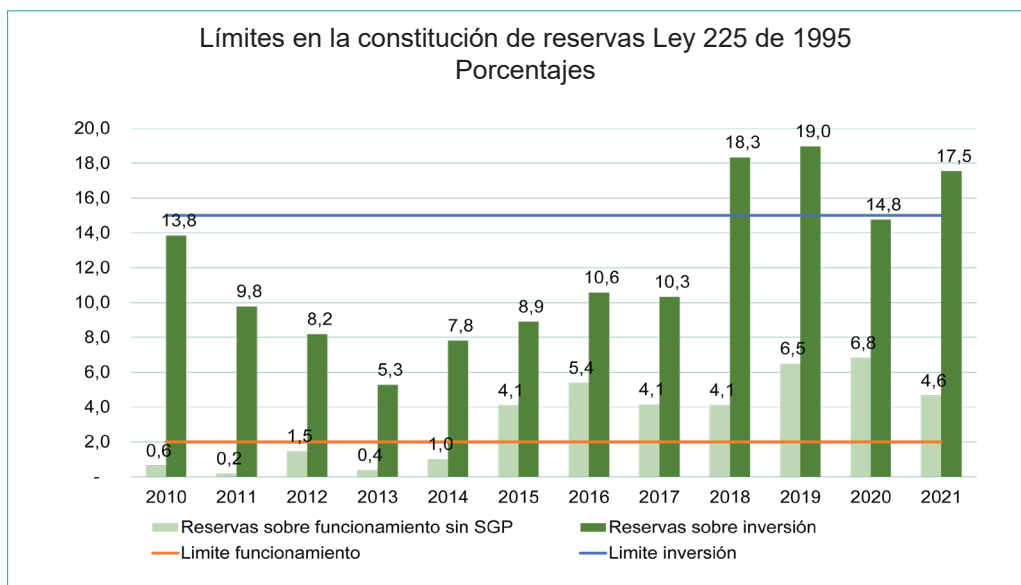
### 2.2.5.3 Límites de la Ley 225 de 1995 en la constitución de reservas en la vigencia 2021

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

Así mismo el Artículo 29 de la Ley del PGN 2021, establece que: “En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2021 cumple con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 9o de la Ley 225 de 1995”. Norma que certifica hechos que aún no han ocurrido. Como una ley de PGN que empieza su vigencia el primero de enero de 2021, puede afirmar antes de que termine la vigencia de la ley, que las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto 2021 no han excedido los límites previstos en el artículo 78 del EOP.

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

Gráfico 2-20



Fuente: CGR sobre cifras del SIIF, Ministerio de Hacienda

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

La CGR insiste en que la interpretación del espíritu de la norma sobre el límite de las reservas se refiere a cada una de las secciones presupuestales, pero el Ministerio ha expuesto que es sobre el monto total del presupuesto. Ahora bien, si ese es el criterio, en ese caso se estaría incumpliendo en ambos sentidos para las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2021. En el Anexo 1 del presente informe se detallan los cálculos y las entidades que incumplieron los límites.

En resumen, del manejo de las reservas y las cuenta por pagar en la vigencia 2021, quedan los siguientes hechos significativos:

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

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

- Incumpliendo de los límites establecidos por la Ley 225 de 1995, pues los recursos apropiados deben ajustarse a los propósitos para los que fueron aprobados, pues en caso de incumplimiento el presupuesto se debe reducir. Para la vigencia 2021, las reservas totales se excedieron en un 2,6% de gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión de los límites del 2% y 15% respectivamente establecidos por la Ley, ello originó una incorrección cuantitativa de \$5,8 billones.
- Constitución de reservas presupuestales cuando deberían ser cuentas por pagar, lo cual, a su vez, llevó al incumplimiento de los límites en la constitución de reservas y la contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$4,77 billones.

## 2.2.6 Vigencias futuras

Las vigencias futuras (VF) son autorizaciones que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) hace a los órganos ejecutores del PGN para que puedan asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes al de la autorización, previo el cumplimiento de los requisitos para cada modalidad<sup>48</sup>.

### 2.2.6.1 Evolución de las vigencias futuras

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

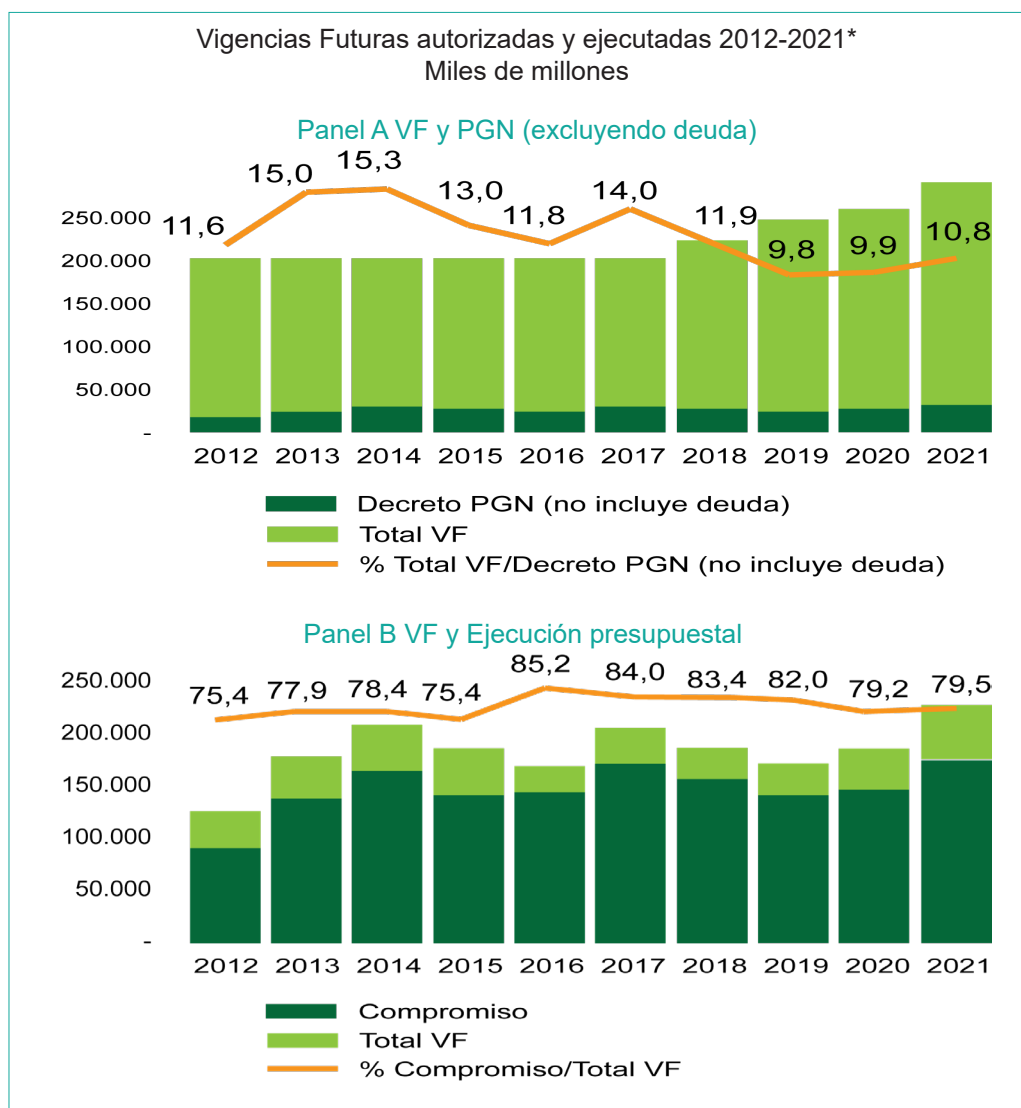
Evidentemente la utilización de las VF muestra la reducción del espacio fiscal para los presupuestos de los próximos años, pero es la garantía de que se cumplan las expectativas y contratos de la inversión pública. Esto se reflejó en el porcentaje de participación de las VF autorizadas en el PGN (excluyendo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

---

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

<sup>49</sup>. MHCP - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021. Fuente: SIIF Nación II, DGPPN – MHCP, Tabla 106, Página 414.

Gráfico 2-21



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

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

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

*Cuadro 2-45*

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2021  
Billones de pesos

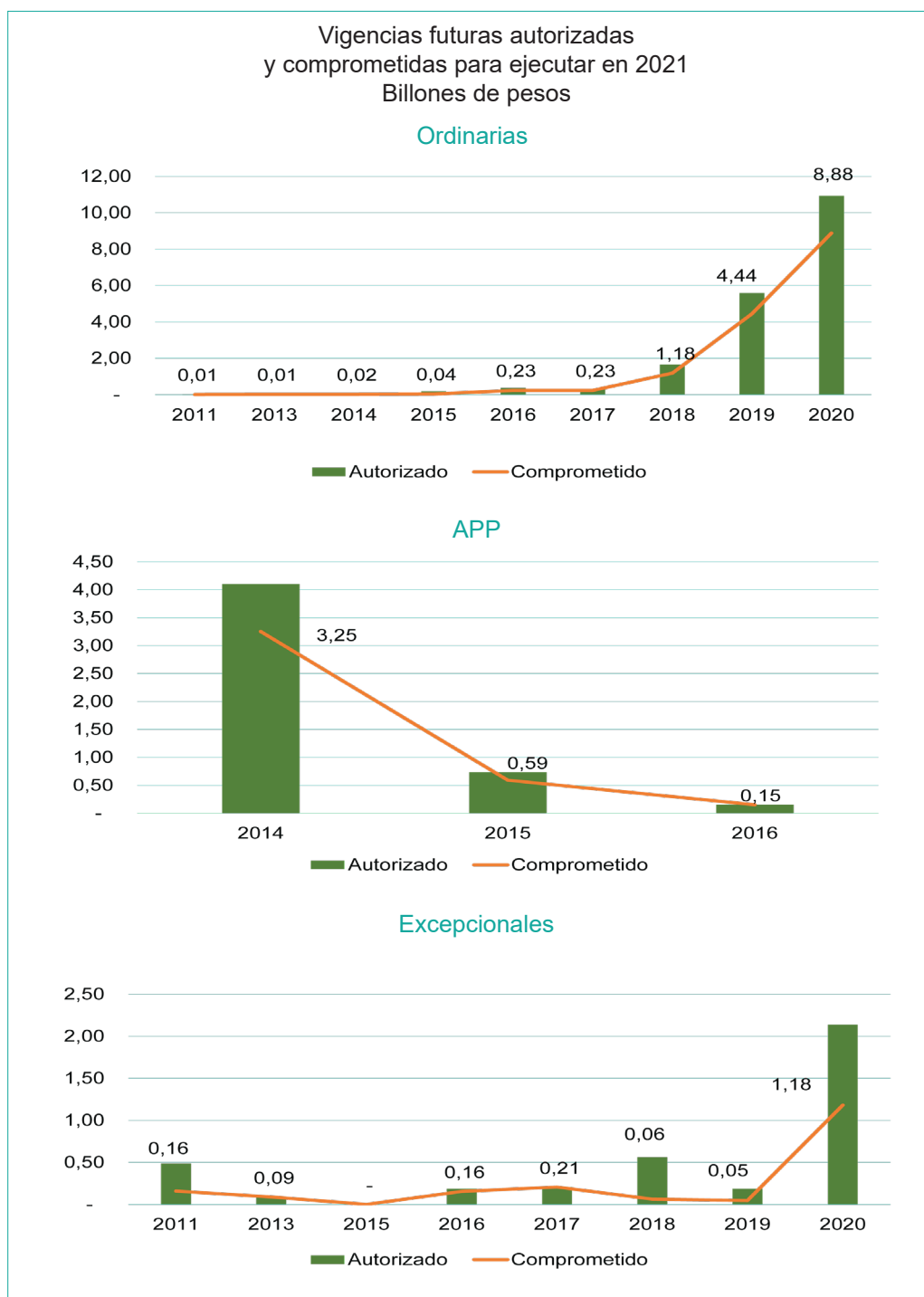
Tipo	Autorizado	Comprometido	Expirado	Participación comprometido
Ordinaria	19,05	15,04	4,01	72%
APP	4,99	3,99	0,99	19%
Excepcional	3,85	1,90	1,95	9%
<b>Total</b>	<b>27,88</b>	<b>20,93</b>	<b>6,96</b>	<b>100%</b>

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

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

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

Gráfico 2-22



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

*Cuadro 2-46*

Porcentaje de vigencias futuras comprometidas por vigencia 2018 - 2021  
Billones de pesos

Concepto	2018	2019	2020	2021
Compromisos totales	227,00	247,40	285,64	349,70
VF Comprometidas	18,53	16,58	17,11	20,93
<b>% VF Comprometidas / Compromisos totales</b>	<b>8,2%</b>	<b>6,7%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,0%</b>

**Fuente:** SIIF Nación II.

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

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

Las APP se comprometieron para inversión en el sector Transporte, en los proyectos de inversión de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para el mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación de diferentes corredores viales y autopistas en el territorio nacional; además a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena) el proyecto para la Recuperación de la Navegabilidad del Río Magdalena (Cuadro 2-47).

## Cuadro 2-47

APP comprometidas para ejecutar en 2021  
Sector Transporte y proyectos  
Miles de millones de pesos

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

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

Las vigencias futuras excepcionales se comprometieron en inversión pública, principalmente para el sector transporte en los proyectos a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de diferentes corredores viales. En el sector Hacienda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los proyectos de inversión: Construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá - Movilidad Integral Bogotá y la Región y el Sistema Integrado de Transporte Público Masivo Metroplús en el Valle de Aburrá, entre otros.

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

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

*Cuadro 2-48*

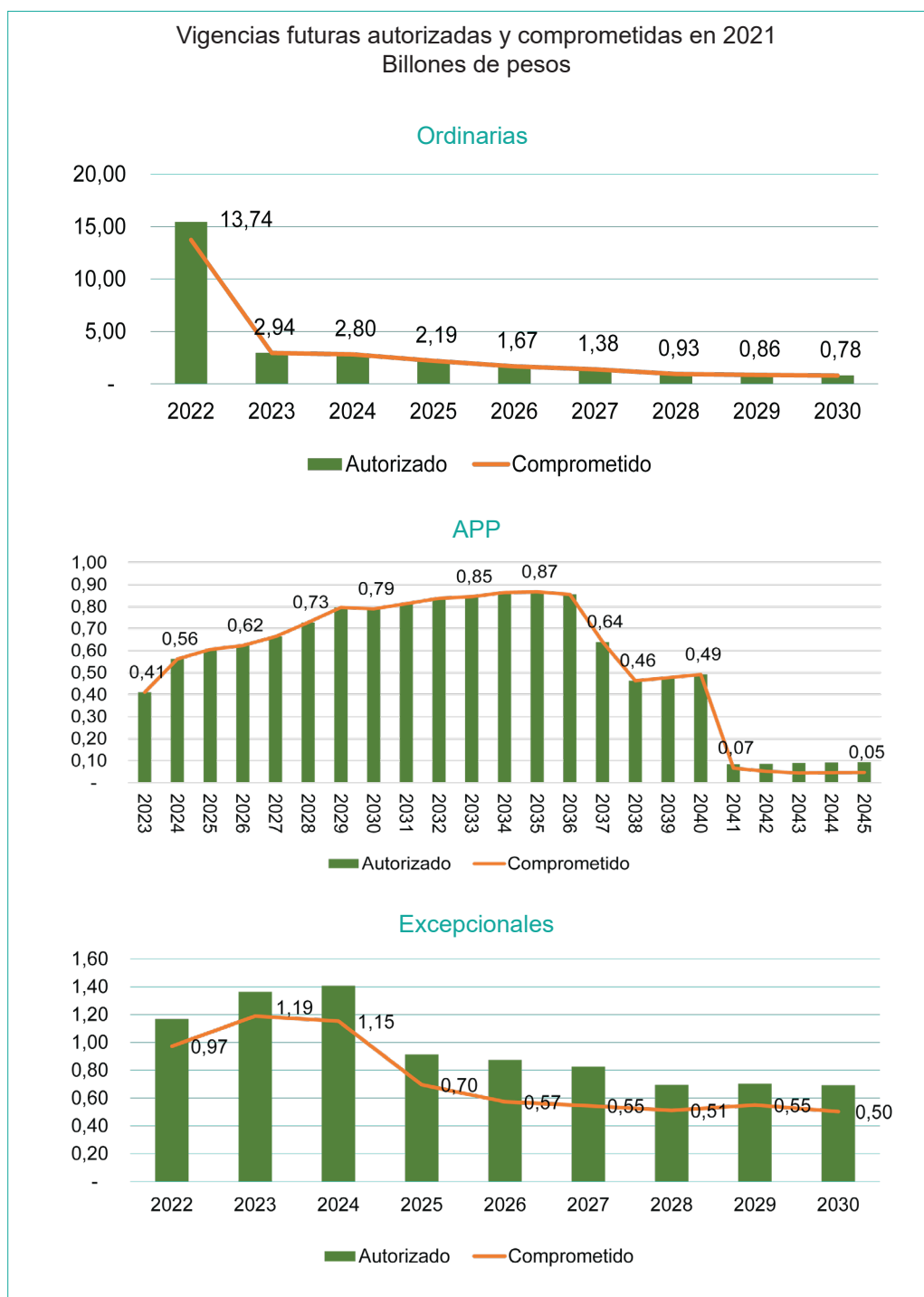
Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2021  
Billones de pesos

Tipo	Autorizado	Comprometido	Expirado	Participación Comprometido
Ordinaria	29,05	27,29	1,76	59%
APP	12,78	12,59	0,19	27%
Excepcional	8,64	6,69	1,95	14%
<b>Total</b>	<b>50,46</b>	<b>46,57</b>	<b>3,89</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** SIIF Nación II.

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

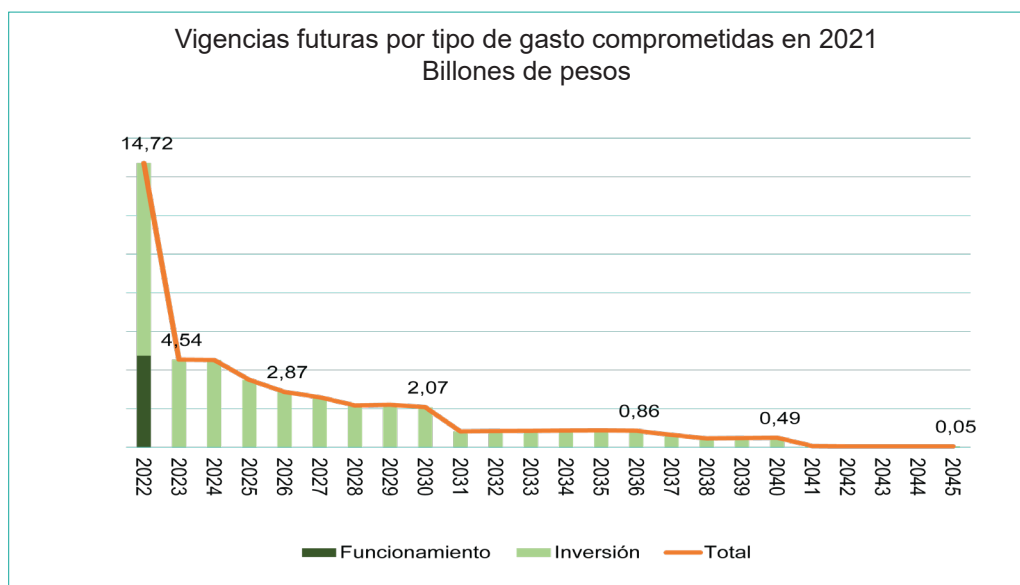
Gráfico 2-23



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

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

Gráfico 2-24



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

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

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

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

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

Cuadro 2-49

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

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

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

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

### 2.2.7 Resultado presupuestal

Para el presente informe, el balance presupuestal<sup>50</sup> es la comparación entre los ingresos recaudados efectivamente (fuentes) frente a los gastos medidos en el momento de compromisos (usos). En la vigencia 2021, aun cuando se presentó y aprobó un presupuesto equilibrado por \$314,00 billones, en la ejecución presupuestal se presentaron desequilibrios en los ingresos por efecto económico de la crisis fiscal local y mundial y los regazos de la pandemia que debieron financiarse. De tal forma, el Gobierno ajustó los ingresos reduciendo los tributarios y aumentando los recursos del crédito, como se explicó en detalle en el capítulo segundo del presente informe. De igual forma, en los gastos se aumentaron en igual proporción al mayor aforo de recursos, para cubrir principalmente el gasto social.

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

---

**50.** El artículo 39 de la Ley 42 de 1993 en el literal C., ordena que la Contraloría debe presentar el "Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto". Ello en concordancia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 310.

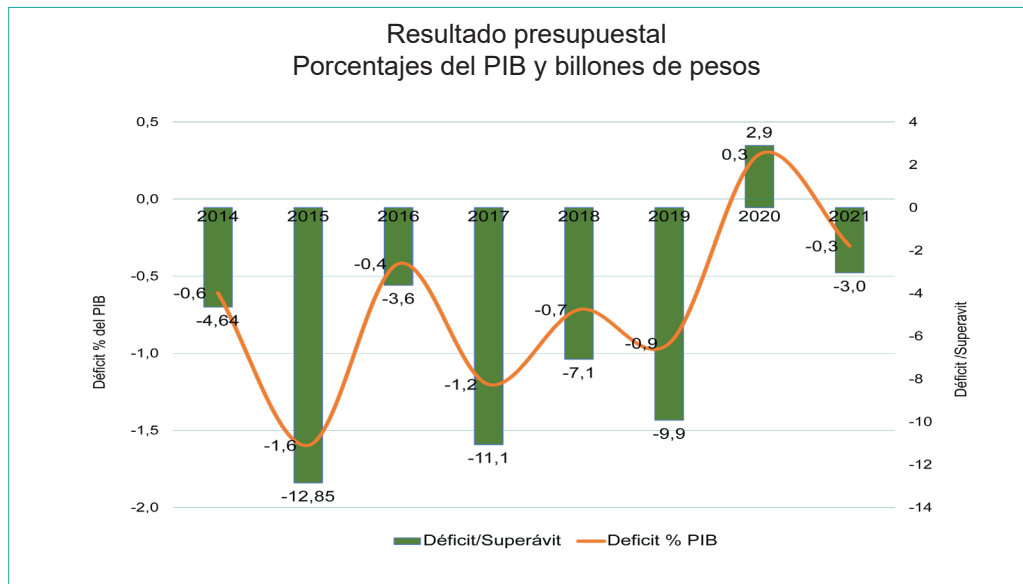
## Cuadro 2-50

Resultado presupuestal por compromisos  
Billones y porcentajes del PIB

Rubros	Diferencia 2021-2020										Porcentaje del PIB										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vr.Ab.		%		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 - 2020
Ingresos del Presupuesto Nacional	183,46	190,11	197,3	215,2	219,9	237,5	288,5	320,7	51,1	17,7	24,0	23,6	22,8	23,4	22,3	22,4	28,9	27,2	-1,6		
Ingresos Corrientes de la Nación	96,01	97,41	103,1	126,5	132,1	152,0	131,7	162,3	-20,3	-15,4	12,6	12,1	11,9	13,7	13,4	14,3	13,2	16,3	3,1		
Ingresos tributarios	95,77	97,12	102,9	122,0	131,8	151,4	131,2	161,6	-20,3	-15,4	12,6	12,1	11,9	13,2	13,3	14,3	13,1	16,2	3,0		
Ingresos no tributarios	0,24	0,29	0,3	4,6	0,3	0,6	0,5	0,8	0,0	-8,8	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0		
Recursos de capital de la Nación	53,5	55,77	54,5	56,4	59,1	55,4	106,4	95,8	50,9	47,9	7,0	6,9	6,3	6,1	6,0	5,2	10,6	9,6	-1,1		
Otros ingresos y rentas parafiscales	1,99	1,42	1,7	1,8	2,0	2,1	6,0	6,4	3,9	65,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6	0,0		
Fondos especiales	19,23	22,00	23,1	14,5	11,2	11,3	35,6	41,1	24,3	68,2	2,5	2,7	2,7	1,6	1,1	1,1	3,6	4,1	0,6		
I-Ingresos de los establecimientos públicos	12,72	13,51	14,8	16,1	15,5	16,6	15,7	19,2	-1,0	-6,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,9	0,4		
A-Ingresos corrientes	7,37	7,83	8,3	8,5	9,4	9,6	8,4	10,7	-1,2	-13,8	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	1,1	0,2		
B-Recursos de capital	2,61	2,77	3,4	4,3	2,5	2,7	2,8	3,8	0,1	4,8	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,1		
C-Contribuciones parafiscales	2,74	2,91	3,1	3,3	3,6	3,8	4,4	4,7	0,7	14,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,0		
Total gasto PGN (I + II + III)	188,1	202,96	200,9	226,3	227,0	247,4	285,6	323,8	38,2	13,4	24,7	25,2	23,3	24,6	23,0	23,3	28,6	32,4	3,8		
I. Funcionamiento	114,62	112,04	121,3	137,7	142,6	155,4	190,4	207,6	35,0	18,4	15,0	13,9	14,0	15,0	14,4	14,6	19,1	20,8	1,7		
II. Servicio de la deuda	39,99	46,32	39,7	48,9	47,0	51,6	53,2	59,7	1,6	3,1	5,2	5,8	4,6	5,3	4,8	4,9	5,3	6,0	0,6		
III. Inversión	33,49	44,6	39,9	39,6	37,4	40,4	42,0	56,5	1,6	3,7	4,4	5,5	4,6	4,3	3,8	3,8	4,2	5,7	1,5		
Déficit/Superávit	-4,64	-12,85	-3,6	-11,1	-7,1	-9,9	2,9	-3,0	12,8	441,6	-0,6	-1,6	-0,4	-1,2	-0,7	-0,9	0,3	-0,3	-0,6		

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

Gráfico 2-25



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda



## Cuenta del Tesoro 2021

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

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

### 3.1 Fuentes y usos de Tesorería

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

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

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

*Cuadro 3-1*

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

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

### 3.2 El balance de caja de la Tesorería

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

Cuadro 3-2

#### Balance de Tesorería Billones de pesos y porcentaje del PIB

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

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

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

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

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

### **3.3 Portafolios de la Tesorería y fondos administrados**

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

Cabe mencionar que el portafolio propio de la Tesorería representó en 2021 el 26,9% del portafolio total, y estuvo distribuido en inversiones en pesos, principalmente TES y préstamos -operaciones simultáneas<sup>-52</sup>, y en depósitos remunerados en el Banco República y pagarés, aunque con menores saldos que los registrados en 2020.

---

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

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

## Cuadro 3-3

Composición del portafolio de Tesorería y fondos administrados  
Billones de pesos

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos CGR

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

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

Cabe señalar que los bonos emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), los cuales estuvieron en el portafolio de la Tesorería por varios años, originados con la venta de Isagén, fueron trasladados<sup>53</sup> al Fondo de Desarrollo de la Infraestructura (Fondes) y ya no aparecieron registrados como parte del portafolio. Los Fondos con los mayores recursos en 2021 fueron el SGR, el Foncontin, el Fonpet y el FOME, que como ya se anotó, siguieron dotando de liquidez permanente a la Tesorería.

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

El portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados, los saldos de efectivo, los pasivos con la CUN, los Fondos y los reintegros exigibles se contabilizan en el balance de la Tesorería Nacional. Por su parte, las obligaciones de corto plazo originadas en el vencimiento de títulos TES, bonos externos y los pagos de capital e intereses de préstamos de la Nación con la banca multilateral, se consolidan en el balance de Crédito Público (Deuda). La diferencia entre los activos<sup>54</sup> y pasivos corrientes<sup>55</sup> de los dos balances reflejan las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo.

---

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

**54.** El activo corriente comprende los bienes y derechos que razonablemente pueden ser convertidos en efectivo o que por su naturaleza pueden realizarse o consumirse en un periodo no superior a un año.

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

### 3.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional

Los activos corrientes de la Tesorería en 2021 disminuyeron en 38,8% con respecto al 2020. Esto debido a que como se mencionó arriba, se redujo la caja, se liquidó portafolio de la Tesorería y del FOME, se dejaron de administrar recursos del Fondes y se redujo el saldo de los depósitos remunerados de la Tesorería en el Banco de la República. Esto se reflejó en la disminución de cuentas como el Efectivo, la Cuenta Única Nacional, los Depósitos en el exterior, los Depósitos remunerados en el Banco de la República, el Equivalente al efectivo, las Inversiones en TES y los Recursos recibidos en administración, donde se registran los depósitos remunerados por la DGCPN<sup>56</sup> (Cuadro 3-4).

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

En la cuenta Préstamos gubernamentales otorgados se registró el préstamo del Gobierno al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios (FESSPD) por \$1,55 billones<sup>57</sup>, con los cuales se sostuvo al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE). Sin embargo, a esta cuenta se le aplicó un deterioro contable por \$1,38 billones, debido a la imposibilidad del FONSE para cumplir con las obligaciones de este crédito.

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

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

---

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

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

Cuadro 3-4

Tesoro Nacional Activos y pasivos corrientes Billones de pesos				
Código	Concepto	2020	2021	Crec %
<b>1</b>	<b>Activos</b>	<b>45,26</b>	<b>27,71</b>	<b>-38,8</b>
1.1	Efectivo	29,15	20,13	-30,9
1,1.06	Cuenta Única Nacional	6,50	4,39	-32,4
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	18,43	11,66	-36,7
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	5,22	2,55	-51,2
1.1.10.12	Depósitos remunerados	13,22	9,12	-31,0
1.1.33	Equivalentes al efectivo	4,22	4,08	-3,5
1.1.3303	Equivalentes al efectivo (Overnight)	4,22	1,91	-54,7
1.1.3305	Compromisos de reventa de inversiones de inversiones	0,00	2,16	
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	5,73	1,65	-71,3
1.2.01	Inversiones administración de liq. en títulos de deuda	2,55	1,35	-47,0
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	2,55	1,35	-47,0
1.2.11	Inversiones administración de liq. fondos adm.	2,53	0,02	-99,2
1.2.11.01	Títulos de tesorería TES	0,02	0,02	-14,1
1.2.11.40	Certificado Depósito a Término (CDT) Findeter FOME	0,42	0,00	
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	2,50	0,00	
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones	0,26	0,29	12,6
13	Cuentas por cobrar	0,03	0,00	
14	Préstamos gubernamentales otorgados	1,90	0,41	-78,7
19	Otros activos	8,44	5,53	-34,5
19,08	Recursos recibidos en administración	8,44	5,53	-34,5
<b>2</b>	<b>Pasivos</b>	<b>69,46</b>	<b>61,92</b>	<b>-10,9</b>
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	8,46	5,53	-34,7
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	8,46	5,53	-34,7
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	0,00	0,00	
2.3.06.06	Créditos de tesorería	8,46	5,53	-34,7
2.4	Cuentas por pagar	60,99	56,39	-7,5
2.4.53	Recursos recibidos en administración	55,54	50,60	-8,9
2.4.90	Otras cuentas por pagar	5,45	5,80	6,3
	<b>Activo corriente - Pasivo corriente</b>	<b>-24,20</b>	<b>-34,21</b>	<b>41,4</b>

Fuente: CHIP y cálculos CGR.

### 3.4.2 Balance de la deuda pública

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

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

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

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

Cuadro 3-5

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

Fuente: CHIP y cálculos CGR.

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

### 3.5 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público)

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

Cuadro 3-6

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

\*Sin ajuste de cuentas recíprocas

**Fuente:** CHIP, cálculos CGR.

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

*Cuadro 4-1*

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

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

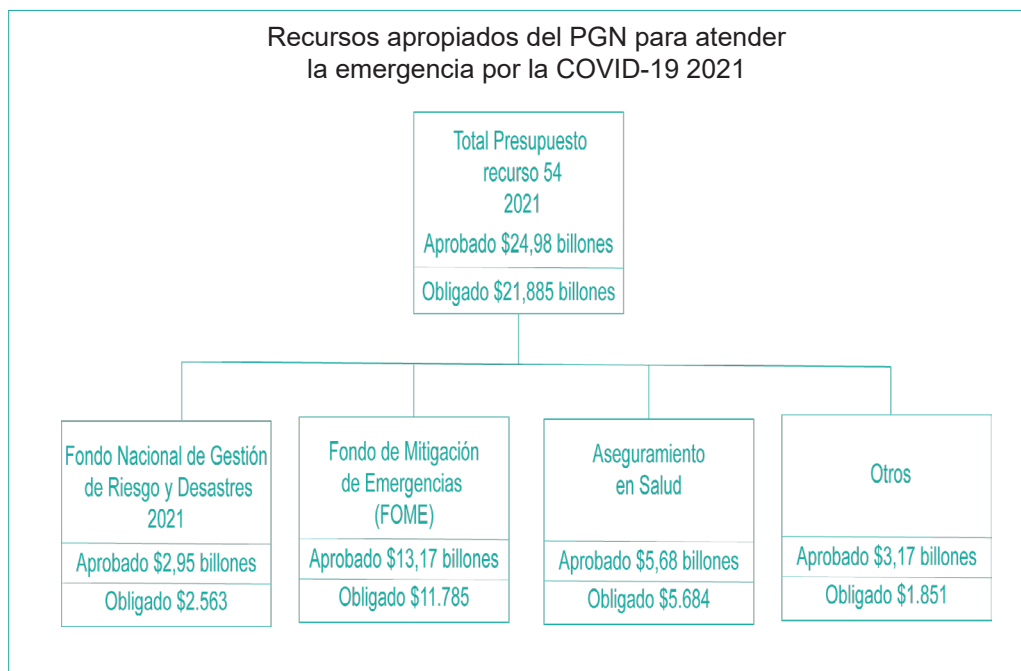
**Fuente:** Mensaje presidencial 2021 y Libro Blanco del FOME

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

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

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

Gráfico 4-1



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

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

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

**Cuadro 4-2**

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

Sector y vigencia	Apr. inicial	Adiciones	Reducciones	Apr. vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Reserva	CXP	Ejecución
<b>Actual</b>	<b>3.156,0</b>	<b>38.892,2</b>	<b>17.070,7</b>	<b>24.977,5</b>	<b>23.357,1</b>	<b>21.884,7</b>	<b>21.763,8</b>	<b>1.472,4</b>	<b>120,9</b>	<b>87,6</b>
Educación	-	392,9	-	392,9	392,9	392,9	392,9	-		100,0
Hacienda	726,0	21.821,5	16.919,2	5.628,3	4.160,4	3.773,0	3.773,0	387,4		67,0
Inclusión Social y Reconciliación		7.844,1		7.844,1	7.714,1	7.682,6	7.682,6	31,5		97,9
Presidencia de la República		2.953,5		2.953,5	2.953,5	2.563,5	2.563,5	389,9		86,8
Relaciones Exteriores		0,5		0,5	0,4	0,4	0,4	-		72,0
Salud y Protección Social		5.704,1		5.704,1	5.704,1	5.700,3	5.700,3	3,8		99,9
Trabajo		7,6		7,6	4,7	4,5	4,5	0,2		59,3
Transporte	2.430,0	151,6	151,6	2.430,0	2.415,5	1.756,0	1.635,0	659,5	120,9	72,3
Vivienda, Ciudad y Territorio	-	16,5	-	16,5	11,6	11,6	11,6	-		70,0
<b>Reservas</b>					<b>3.361,1</b>	<b>3.344,7</b>	<b>3.344,7</b>	<b>16,4</b>		
<b>Cuentas por pagar</b>						<b>0,1</b>	<b>0,1</b>			

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

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

**Cuadro 4-3**

Ejecución vigencia actual recurso 54  
Billones de pesos

Programa	2020		2021			
	Compromiso	Participación	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Atención Emergencia Sanitaria	7,05	31,96	8,87	8,47	8,47	38%
Ayuda social población vulnerable	8,66	39,25	7,85	7,81	7,81	34%
Otros	0,05	0,24	2,71	1,91	1,79	12%
Protección del empleo y reactivación económica	6,30	28,55	3,93	3,68	3,68	17%
<b>Total general</b>	<b>22,05</b>	<b>100</b>	<b>23,36</b>	<b>21,88</b>	<b>21,76</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con reclasificación DIARI y DCEF, SIIF

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

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

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

El MHCP trasladó a la Agencia Nacional de Infraestructura la solicitud de la CGR sobre los otros rubros ejecutados por esta con fuente de recurso 54 por un monto de \$6.575 millones<sup>58</sup>, respondiendo que "la Agencia como órgano ejecutor no tiene facultad legal, ni la competencia para determinar el tipo de recurso con cargo al cual se van a financiar cada uno de sus gastos, razón por la cual la asignación para la vigencia 2021, del recurso 54 como fuente de financiación de algunos de sus proyectos, no dependió de esta entidad" sino de las autoridades presupuestales. Sin embargo, señala que los proyectos

---

**58.** Radicado de la Contraloría No. 2022EE0054367 del 30 de marzo de 2022. Traslado del Ministerio de Hacienda No. 2-2022-016840 del 25 de abril de 2022. Traslado del DNP No. 20224300362061 del 2 de mayo de 2022. Radicado ANI No.: 20226010139001.

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

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

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

*Cuadro 4-4*

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

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

**Fuente:** CGR, DCEF con SIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

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

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

## Cuadro 4-5

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

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

**Fuente:** CGR, DCEF con SIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

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

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

*Cuadro 4-6*

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

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

**Fuente:** CGR, DCEF con SIIF reclasificación por la DIARI y DCEF

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

## Cuadro 4-7

Recurso 54 comprometido para 'otros' 2021  
Millones de pesos

Uso	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Actividades relacionadas con seguimiento ambiental	206,49	206,49	206,49	0,01
Administración de recursos y asistencia técnica	1.750,00	1.750,00	1.750,00	0,06
Almacenamiento	31,20	-	-	0,00
Aportes al fondo de reserva	225.868,16	89.152,37	89.152,37	8,34
Aunar esfuerzos técnicos, administrativos o financieros	3.500,00	3.500,00	3.500,00	0,13
Avalúo comercial	36,45	-	-	0,00
Concepto de cobros	75,31	75,31	75,31	0,00
Concepto de intereses	12,88	12,88	8,13	0,00
Contrato de concesión	8.350,63	-	-	0,31
Contrato de interventoría	169.697,11	84.479,38	82.051,64	6,26
Contrato de obra	1.367.907,93	900.449,52	798.533,72	50,50
Equipos informáticos	351,37	351,37	351,37	0,01
Gastos Judiciales	2,18	2,18	2,18	0,00
Gravamen al movimiento financiero	0,17	0,17	0,17	0,00
Honorarios	8,05	8,05	8,05	0,00
Indemnización	453,27	388,51	386,09	0,02
Licencias de programas informáticos	951,64	886,62	886,62	0,04
Mantenimiento y mejoramiento de vías rurales o terciarias	800.700,38	730.368,21	713.858,09	29,56
Maquinaria y equipo no médico	49,85	49,85	49,85	0,00
Mejoramiento, gestión social, predial y ambiental	50.510,00	38.271,49	38.271,49	1,86
Pago pasivo	3,82	3,82	3,82	0,00
pensiones	50.000,00	50.000,00	50.000,00	1,85
Restauración de los ecosistemas degradados	1.817,00	1.817,00	1.817,00	0,07
Seguimiento documental	22,97	22,97	-	0,00
Servicios de energía	1.900,00	1.900,00	1.900,00	0,07
Servicios de Internet	15,08	15,08	15,08	0,00
Servicios profesionales	24.067,36	8.344,65	8.306,21	0,89
Supervisión	-	-	-	-
Viáticos	697,13	696,88	696,66	0,03
<b>Total general</b>	<b>2.708.986,41</b>	<b>1.912.752,81</b>	<b>1.791.830,35</b>	<b>100,00</b>

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

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

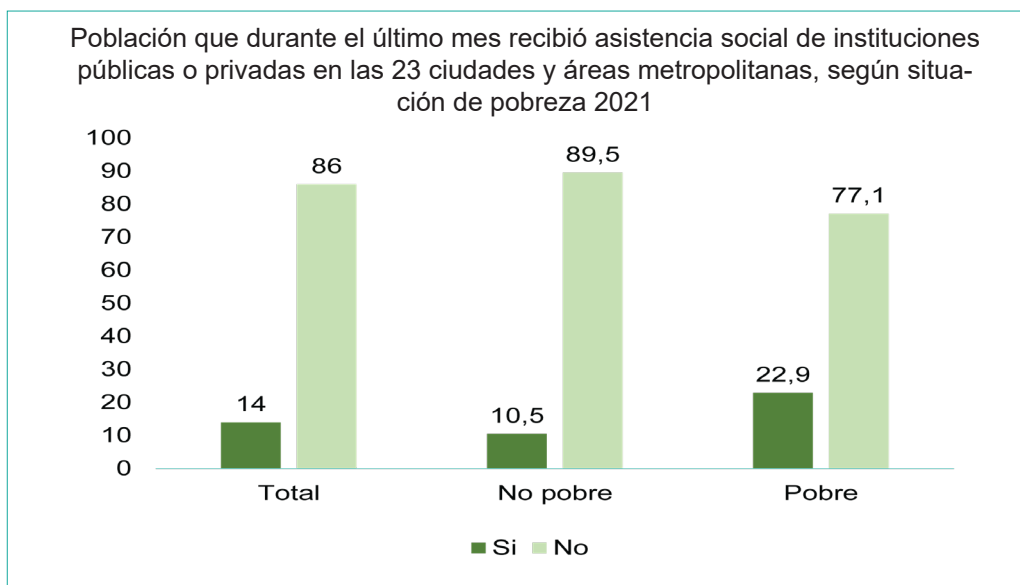
Entre las acciones adelantadas por el Gobierno para aumentar los ingresos de la población y la protección del empleo se establecieron, entre otros: el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060/2020); el programa de

Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto 518, para aquella población vulnerable que no estaba beneficiada de otros programas; transferencias como la devolución del IVA para personas en los hogares beneficiados con los programas Familias en Acción y Colombia Mayor y mediante el Decreto 814 se autorizaron transferencias monetarias extraordinarias para los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) y Jóvenes en Acción, exclusivamente durante el Estado de Emergencia. En el caso del programa Colombia Mayor, en el Decreto 553 de 2020, se definió el valor de la transferencia en \$80.000, priorizando a las personas mayores de 70 años.

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

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

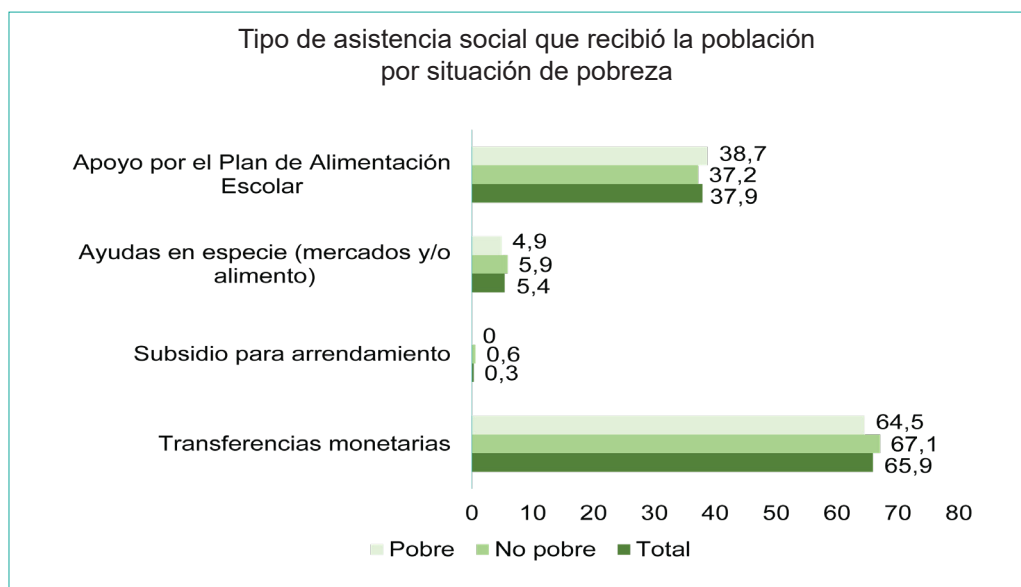
*Gráfico 4-2*



**Fuente:** DANE, PS

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

Gráfico 4-3



Fuente: DANE, PS

#### 4.3.1 Programa de apoyo al empleo formal

Con cargo al FOME se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060 de 2020) con el fin de apoyar y proteger el empleo formal: consiste en un subsidio entregado a los empleadores por cada trabajador con valor entre el 40% y 50% de un smlmv, que podrán solicitar por una sola vez mensualmente durante los meses de mayo a diciembre de 2020 y enero, febrero y marzo de 2021 durante la pandemia de la COVID-19, extendiéndose hasta noviembre de 2021. De acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), entre abril y noviembre de 2021 se beneficiaron 49.636 empleadores y 452.378 empleados protegidos con un monto girado a las empresas de \$698.278 millones.

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

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

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

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

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

#### Cuadro 4-8

Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores por tamaño del empleador, abril a noviembre del 2021

Tamaño del empleador (# de trabajadores)	Número de empresas a 2018*	Empleador con subsidio	Cotizantes	Recurso (millones de \$)	Cobertura empresa	Per cápita mensual empleado
Micro <=10	1.504.329	35.906	169.752	285.346	2%	240.137
Pequeña >10 <=50	87.761	13.730	282.553	413.032	16%	208.827
<b>Total</b>	<b>1.592.090</b>	<b>49.636</b>	<b>452.305</b>	<b>698.378</b>	<b>3%</b>	<b>220.577</b>

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

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

#### 4.3.2 El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios

El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP), creado mediante el Decreto 770 de 2020 y modificado por la Ley 2060 del 2020, otorgó al beneficiario el primer pago de la prima de servicios de 2020. Con el Decreto 803 de 2020 se creó el PAP para el sector agropecuario, consistente en un subsidio que busca dar a las personas naturales empleadoras y que sean trabajadores y/o productores del campo colombiano, por una sola vez, un único aporte estatal que equivale al número de empleados multiplicado por \$220.000 para subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020. La verificación de requisitos y decisión sobre la aprobación o rechazo de la solicitud está a cargo de la UGPP.

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

## Cuadro 4-9

## Beneficiarios PAP y recurso invertido

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

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

## 4.3.3 Programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario fue creado mediante el Decreto 518 de 2020 en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los otros programas sociales. Bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entrega transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del FOME. Inició su ejecución en marzo de 2020 y su ejecución se extendió a 2021, incluso para el 2022.

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

Si bien es un programa que impactó positivamente los ingresos de los hogares e incrementó particularmente el recurso para el consumo de alimentos<sup>59</sup>, el monto fue bajo si se tiene en cuenta que una persona se consideraba pobre si su ingreso mensual era inferior a \$354.031 al mes y en pobreza extrema si recibió menos de \$161.099 al mes. Si se tiene en cuenta que el promedio de personas por hogar en pobreza es de 3,5 y suponiendo que todos los miembros del hogar recibieron el beneficio, este valor solo cubriría el 45% del recurso que se requiere para sacar a un hogar de la pobreza extrema.

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

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

El recurso comprometido para este programa pasó de \$4,37 billones en 2020 a \$6,88 billones en 2021 y se trasladaron a las entidades financieras \$6,85 billones, los gastos financieros pasaron de \$26.000 millones a \$34.100 millones. Sin embargo, de acuerdo con los registros administrativos del DPS, utilizados por el DANE para el cruce con la GEIH, se beneficiaron 2.948.426 personas u hogares con un promedio recibido de \$1.375.806 y el monto del programa ascendió a \$4,05 billones<sup>60</sup>. Lo anterior no concuerda con lo informado por el DPS a la CGR, existiendo una diferencia de cerca de \$2,8 billones en lo que realmente llegó a los beneficiarios.

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

---

<sup>60</sup>. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf)

Cuadro 4-10

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

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

Fuente: CGR, con información remitida por DPS.

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

#### 4.3.4 Programa Transferencias para Programas Sociales

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

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

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

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

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

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

Los beneficiarios de la compensación del IVA son las personas en situación de pobreza determinadas mediante resolución por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de conformidad con la metodología de focalización del SISBEN, que identificó la situación de pobreza y pobreza extrema de las personas. De acuerdo con los registros administrativos del DPS se beneficiaron 2.053.147 hogares o personas con un promedio de \$412.130 y un monto total del programa de \$846,16 millones. De acuerdo con los registros del SIIF, la asignación definitiva en 2021 fue de \$0,96 billones y se obligaron \$0,87 billones.

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

En el sector Defensa<sup>61</sup>, con relación a los recursos empleados para atender la pandemia de la COVID-19 en las vigencias 2020 y 2021, se comprometieron alrededor de \$364.900 millones por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los cuales comprenden 2,3% del presupuesto total para atender la emergencia sanitaria (\$16,1 billones) proveniente del FOME. Los recursos comprometidos por las entidades del sector Defensa se utilizaron en: i. Dotación de equipos médicos; ii. Elementos de bioseguridad y; iii. Servicios profesionales de salud.

#### 4.3.5 Gasto de entes territoriales

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

---

**61.** Aporte Delegada de Defensa CGR, DES

*Cuadro 4-11*

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

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

**Fuente:** CGR, DCEF con gasto entes territoriales CHIP 2021

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

Cuadro 4-12

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

Gasto entes territoriales COVID-19	Compromiso	Obligación	Pago	Distribución %
Servicios para la comunidad, sociales y personales	194.277,32	173.874,72	159.018,64	45,3
Otros bienes transportables excepto productos metálicos, maquinaria y equipo	54.991,83	36.366,56	34.213,03	12,8
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	54.688,28	49.891,44	46.138,57	12,8
Comercio y distribución; alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte; y servicios de distribución de electricidad, gas y agua	26.754,50	26.163,42	15.534,05	6,2
Fondos de servicios educativos de las instituciones de preescolar, básica y media	22.357,62	22.210,29	22.210,29	5,2
Mesadas pensionales a cargo de la entidad de pensiones	21.815,75	21.815,75	21.813,81	5,1
Gastos de personal	12.166,43	12.132,04	12.095,71	2,8
Productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero	9.131,73	5.581,47	3.984,80	2,1
Otro equipo eléctrico y sus partes y piezas	7.857,16	7.857,16	7.073,66	1,8
Construcción y servicios de la construcción	5.332,89	3.909,57	3.450,99	1,2
Transferencias para Empresas Sociales del Estado	3.895,68	3.214,72	2.694,67	0,9
Entidades territoriales distintas de participaciones y compensaciones	3.624,95	3.125,28	3.024,19	0,8
Entidades del Gobierno General	1.837,67	1.837,67	1.814,67	0,4
Maquinaria de informática y sus partes, piezas y accesorios	1.734,64	1.716,26	1.264,12	0,4
Otras obras de ingeniería civil	1.407,88	1.407,88	6,76	0,3
Edificios educativos	1.280,07	1.280,07	1.280,07	0,3
Autopistas, carreteras, calles	1.200,00	-	-	0,3
Servicios financieros y servicios conexos; servicios inmobiliarios; y servicios de arrendamiento y <i>leasing</i>	1.009,56	1.009,56	1.009,56	0,2
Programa de salud ocupacional no de pensiones	749,46	97,88	97,88	0,2
Vehículos automotores, remolques y semirremolques, y sus partes, piezas y accesorios	690,68	500,00	500,00	0,2
Otra maquinaria para usos especiales y sus partes y piezas	687,88	311,18	311,18	0,2
Participación del impuesto adicional del 10% a las cajetillas de cigarrillos nacionales	500,00	500,00	500,00	0,1
Otras máquinas para usos generales y sus partes y piezas	285,67	280,18	280,18	0,1

*Continuación cuadro 4-12*

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

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

**Fuente:** CGR, DCEF con gasto entes territoriales CHIP 2021



# Capítulo 5

## Gasto Público Social en Colombia

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

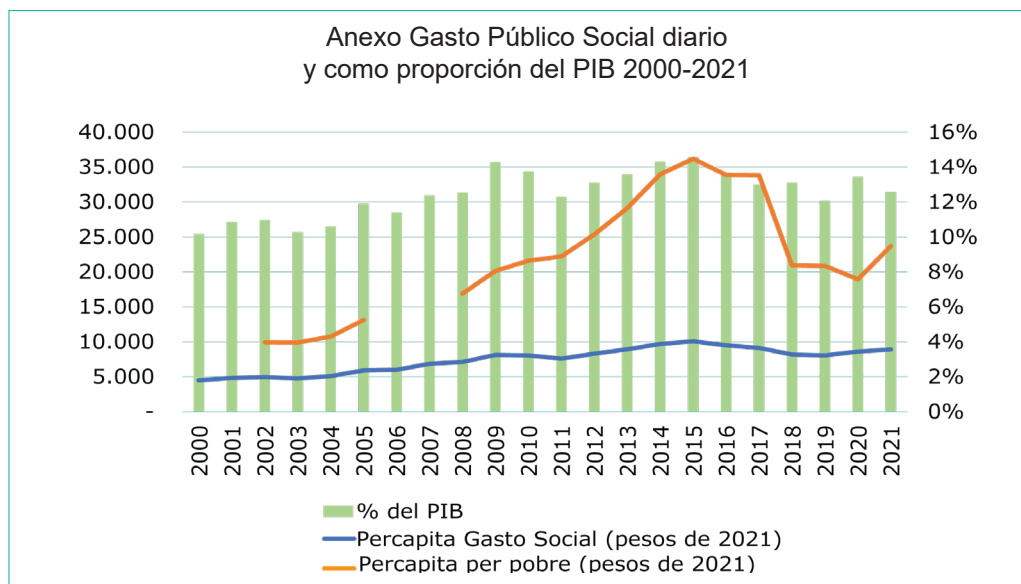
Como proporción del PIB, los recursos incluidos en el AGS oscilaron entre el 10% y 12% durante el periodo 2000-2006; entre el 12,3% y 14,6% de 2007 a 2015 y se mantuvo en el 13% promedio entre 2017 y 2021, exceptuando 2019 que registró el 12%. El total se incrementó desde 2000, alcanzando su punto máximo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

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

---

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

Gráfico 5-1



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

Cuadro 5-1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cuadro 5-2

## Ejecución del AGS 2005-2021

Vigencia	Valor en el Anexo Gasto Social	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (5)/(3) (%)	Apropiación no utilizada (3)-(4)
	1	2	3	4	5	6	7	8
2005	42,75	42,04	40,89	40,27	37,95	37,69	92,8	0,61
2007	54,82	57,41	56,22	53,27	51,96	50,48	92,4	2,95
2008	60,15	54,78	50,62	49,68	48,11	46,14	95,0	0,94
2009	72,02	68,69	66,46	62,98	61,55	58,24	92,6	3,48
2010	74,91	75,54	74,27	68,54	66,38	60,88	89,4	5,73
2011	76,25	76,03	72,61	71,12	69,78	63,38	96,1	1,49
2013	96,48	97,25	95,89	93,03	91,66	84,31	95,6	2,86
2014	108,22	114,33	108,93	103,74	100,51	92,94	92,3	5,19
2015	114,92	120,56	112,10	110,06	104,31	99,01	93,1	2,04
2016	116,50	119,10	116,46	115,61	109,00	105,46	93,6	0,85
2017	118,47	125,40	127,09	126,46	122,07	118,03	96,0	0,63
2018	127,90	132,17	132,18	129,43	123,03	122,77	93,1	2,75
2020	141,90	147,72	185,17	165,82	154,93	154,73	83,7	19,35
2021	159,16	161,54	189,77	185,55	175,82	175,53	92,7	4,21

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

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

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

### 5.1 Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP)

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

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

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

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

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

### Cuadro 5-3

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

Año	Asignación en millones	Obligado en millones	Ejecución
2017	62.016	41.880	68%
2018	44.295	44.295	100%
2019	58.104	8.156	14%
2020	96.522	66.447	69%
2021	103.939	64.385	62%

**Fuente:** CGR, DCEF con SIIF

Durante 2021, el monto mínimo de ahorro de los vinculados a través de las redes de recaudo BEP fue de \$5.000 y el tope máximo anual establecido por la Comisión Intersectorial de Pensiones y BEP fue de \$1.260.000. El número de vinculados en 2021 ascendió a 1.533.167, con un incremento en la proporción de ahorradores respecto a los vinculados del 54% (Cuadro 5-4).

En 2021 el monto de ahorro fue bajo, así como el monto de la transacción (Gráfico 5-2).

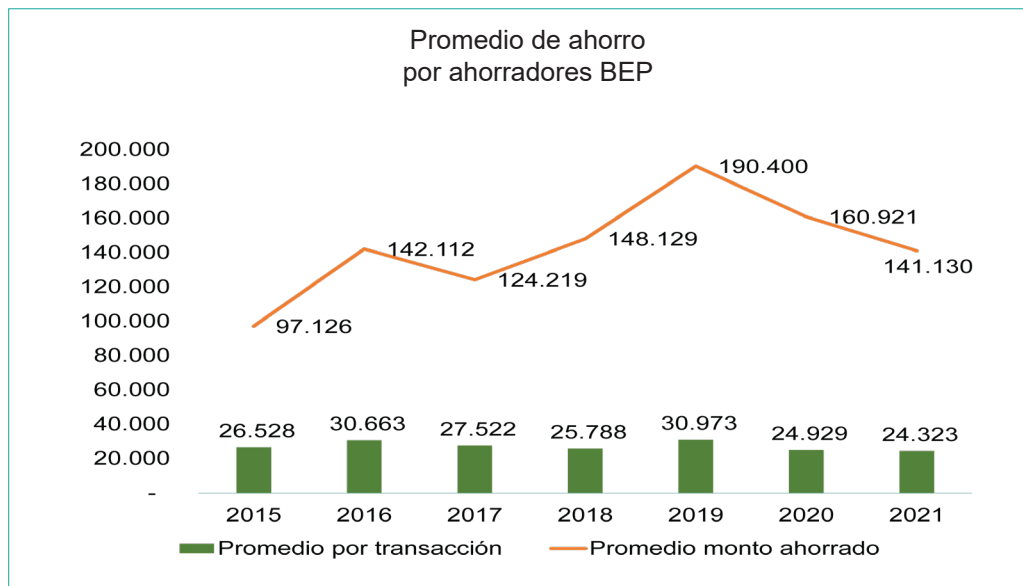
*Cuadro 5-4*

Población vinculada y ahorradores en los BEP 2015-2021

Inscritos en BEP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vinculados	590.160	937.458	1.271.050	1.411.589	1.397.876	1.533.167
Ahorradores	122.229	280.992	459.833	290.288	666.416	823.531
Ahorradores/Vinculados	21%	30%	36%	21%	48%	54%

**Fuente:** CGR, DCEF con información de Colpensiones

*Gráfico 5-2*



**Fuente:** CGR, DCEF con información de Colpensiones

Como en los informes de años anteriores se reitera que el programa es ineficaz e ineficiente, dada la alta población desprotegida, es muy bajo el nivel de ahorradores frente a los vinculados y el valor entregado a quienes optan por la renta vitalicia escasamente supera el valor de la línea de indigencia que para 2021 según el DANE llegó a \$161.099.

## 5.2 Programa Colombia Mayor

El programa de Protección Social - Colombia Mayor busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico de \$80.000 mensuales que se gira cada dos meses para aquellos

que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la extrema pobreza. En el caso de Bogotá D.C., los beneficiarios del Programa Colombia Mayor reciben, además del valor del subsidio citado anteriormente, una suma adicional cofinanciada por el Distrito.

En 2021 el 24% de la población mayor de 61 años se encontraba en situación de pobreza y el 6% en extrema pobreza.

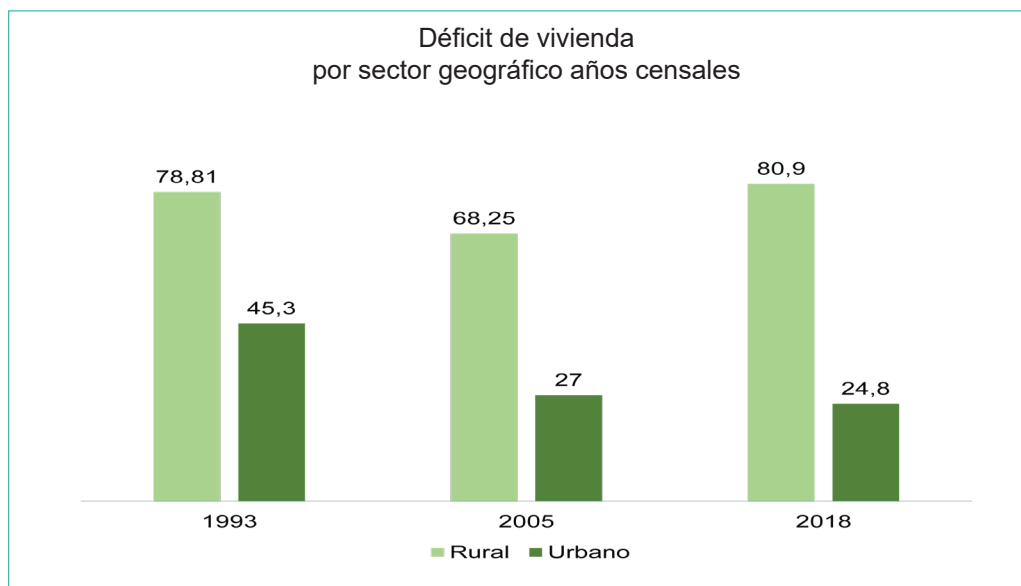
Los subsidios se entregan bajo dos modalidades:

- Subsidio económico directo: representado en dinero que se gira directamente al adulto mayor beneficiario por intermedio de los operadores de pago establecidos para tal fin.
- Subsidio económico indirecto: recursos girados de manera mensual a los Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o al Centro Diurno.

El monto otorgado por el subsidio se encontró por debajo del requerido para salir de la pobreza extrema (la línea de pobreza extrema en 2021 nacional fue de \$161.099 y la de pobreza \$354.031). El número de cupos asignados no creció significativamente al pasar de 1,5 millones a 1,65 millones entre 2018 y 2021; así mismo, los recursos asignados del PGN para la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad en 2018 era de \$1,2 billones, de los cuales se destinó el 91% fue para subsidios y el 8% cubrió los costos operacionales. En 2021 se asignaron \$1,77 billones y se obligaron \$1,6 billones.

### **5.3 Proyecto de construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social rural**

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda la población rural mantuvo niveles altos de déficit de vivienda cuantitativo y/o cualitativo; así, para 2018 se cuantificó el déficit de vivienda en 5,1 millones de hogares colombianos: 2,7 millones en sector urbano y 2,3 millones en el rural (DANE, 2020) (Gráfico 5-3).

**Gráfico 5-3**

**Fuente:** MVCT con censos de población y vivienda DANE

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) dispuso que a partir de la vigencia 2020 (Artículo 255) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) asumiera la formulación y ejecución de la Política Pública de Vivienda Social Rural, que estaba antes en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; igualmente, que a partir de ese mismo año, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), administrara y ejecutara los recursos asignados en el PGN en inversión para vivienda de interés social urbana y rural en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

De acuerdo con los registros del SIIF para la vigencia 2021, aparecieron recursos asignados para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por \$49.500 millones, con ejecución de \$2.588 millones. Dicho monto correspondió al transferido al Banco Agrario de Colombia S.A. destinado a la indexación de recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, con el fin de realizar la indexación y cierre de subsidios que fueron otorgados en vigencias anteriores por parte del Banco Agrario de Colombia, que por diversas dificultades se encontraban rezagados en su ejecución, con lo que se favoreció a 6.846 hogares.

Fonvivienda, por su parte, continuó con la responsabilidad en vivienda de interés social urbana con una asignación de \$1,7 billones y ejecución de \$1,6 billones.

El MVCT en la vigencia 2020, producto de un ejercicio participativo y de la revisión documental sobre el tema, pudo establecer que *a pesar de los esfuerzos del Estado por disminuir las altas tasas de pobreza e inequidad que afectan a la población rural del país, los recursos asignados a los subsidios de vivienda de interés social rural no han logrado cubrir la magnitud del déficit habitacional en el campo*<sup>63</sup>.

Entre los problemas que impidieron un mejor avance están: una alta dispersión en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social; fallas en la ejecución de proyectos; viviendas no adecuadas a las necesidades rurales; y, de acuerdo con los análisis de la política de vivienda adelantadas por la CGR en 2017, se requiere evaluar la Política de Vivienda de Interés Social Rural y contar con mecanismos que permitan evaluar su efectividad y que faciliten la realización de ajustes en su implementación de forma eficiente. Se requiere establecer objetivos claros y tangibles que permitan realizar un seguimiento oportuno y una evaluación de los resultados e impactos.

Para el periodo 2018 – 2022 y según reunión de empalme entre el MVCT y el MADR se propuso como meta la construcción de 41.400 viviendas rurales en el cuatrienio. Según SINERGIA, a diciembre de 2021 solo se había avanzado en el 21,5% de esta meta mientras que frente a la propuesta de mejoramiento de 40.000 viviendas rurales solo se avanzó en el 18,34%, con lo que claramente será imposible cumplir con la meta planteada en este cuatrienio (Cuadro 5-5).

A partir de 2020, la meta era llegar a 36.799 viviendas rurales, con los siguientes topes de asignación para los subsidios:

- Viviendas nuevas: asignación de recursos hasta 70 smmlv.
- Mejoramiento de viviendas: la asignación de recursos hasta 22 smmlv.

Estos recursos se ejecutan a través de un patrimonio autónomo y supone unos costos de operación aproximados entre el 5% y el 6% de los recursos asignados a los subsidios. Para alcanzar las metas planeadas se estimó un monto de \$1,31 billones, con recursos provenientes de:

- Recursos PGN: provenientes del Presupuesto General de la Nación, los cuales son asignados al proyecto que administra Fonvivienda.
- Recursos cofinanciación: provenientes de entes territoriales, Sistema General de regalías (SGR), organismos multilaterales y sector privado.

---

<sup>63</sup>.MVCT,<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/anexo-i.-política-pública-de-vivienda-de-interés-social-rural.pdf>, pág. 6.

- Otros recursos de cofinanciación: provenientes de los mecanismos de obras por impuesto y regalías, OCAD Paz y otros sectores que pertenezcan al PGN, entre otros.

### Cuadro 5-5

#### Presupuesto planeado y metas indicativas para vivienda rural Millones de pesos

Presupuesto vivienda	2020	2021	2022	Acumulado
Vivienda nueva	53.960	478.532	143.191	675.673
Cantidad viviendas	878	7.343	2.074	10.229
Mejoramiento viviendas	8.690	18.710	545.416	572.816
Viviendas mejoradas	450	914	25.136	26.500
Costo operativo	2.877	26.638	36.360	65.875
Total recursos	65.517	523.880	724.967	1.314.363
Total viviendas de interés social rural	1.328	8.261	27.210	36.799

**Fuente:** Viceministerio de Vivienda MVCT

### 5.4 Programas de vivienda urbana<sup>64</sup>

De acuerdo con el MVCT actualmente se tienen los siguientes programas: Vivienda Casa Digna, Vida Digna (CDVD); de Vivienda Semillero de Propietarios; de Vivienda Mi Casa Ya; de Vivienda Gratuita II y Beneficiarios de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) en el Programa Vivienda Gratuita (PVG).

Durante el periodo 2019-2021 se obligó para estos programas un total de \$4,2 billones, con un bajo avance del 6% en la meta para los programas CDVD y semillero de propietarios (Cuadro 5-6).

<sup>64</sup>.Rendición de cuentas 2021.

## Cuadro 5-6

Monto obligado y logros en programas de vivienda urbana  
Obligación en millones de pesos

Programa o proyecto	Meta viviendas u hogares para 2019 - 2022	Logro 2019-2021	% de avance	2019		2020		2021	
				Hogares o viviendas beneficiados	Obligación	Hogares o viviendas beneficiados	Obligación	Hogares o viviendas beneficiados	Obligación
Vivienda Casa Digna, Vida Digna	112.590	7.063	6%	-	-	1.140	11.062	5.923	56.580
Vivienda Semillero de Propietarios	200.000	11.595	6%	329	4.063	2.467	28.822	8.799	109.644
Vivienda Mi Casa Ya,	135.000	139.265	103%	33.010	717.400	38.713	840.099	67.542	1.471.688
Vivienda Gratuita II	30.000	14.044	47%	6.108	339.212	3.344	189.192	4.592	273.413
Subsidio de vivienda población desplazada	N.A.	133		24	505	72	1.800	37	881
Subsidio de arriendo población desplazada	N.A.	1.287		48	599	285	3.596	954	12.525
Subsidios hogares afectados por desastres naturales	N.A.	470		120	6.469	106	5.505	244	12.600
Subsidios hogares Red Unidos	N.A.	2.814		1.444	79.126	631	35.419	739	42.719
<b>Total</b>					<b>1.147.374</b>		<b>1.115.496</b>		<b>1.980.050</b>

**Fuente:** CGR, DCEF información entregada por el Ministerio de Vivienda

#### 5.4.1 El programa Casa Digna Vida Digna (CDVD)

Creado mediante el Decreto 867 del 17 de mayo de 2019 para la modalidad de mejoramiento en calidad de vivienda e infraestructura urbana, fue diseñado para ejecutarse a través de una secuencia de intervenciones que se adaptan a las necesidades particulares de mejoramiento de los barrios y viviendas. El Decreto establece las condiciones para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV).

De acuerdo con el MVCT, a 2021 se habían mejorado 7.063 viviendas entre las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y los convenios suscritos entre Fonvivienda y las entidades territoriales, con un avance del 6% de la meta trazada para el cuatrienio. El promedio recibido por hogar en 2021 fue de \$9,5 millones, mientras que en 2020 fue de \$9,7 millones.

#### 5.4.2 El programa Semillero de Propietarios

Es una iniciativa de arrendamiento social presentada por el Gobierno Nacional el 26 de agosto de 2018, como parte de los compromisos en materia de equidad, que posteriormente fueron consignados en el PND 2018-2022. Mediante este programa las familias beneficiadas acceden a un arriendo subsidiado en una vivienda digna, a la vez que se promueve el ahorro social para ejercer una opción de compra sobre la vivienda donde se habita u otra de la preferencia de los beneficiarios. A 2021 se tenía un acumulado total de 11.595 viviendas en 74 ciudades y municipios del país, con un avance del

6% respecto a la meta propuesta para el cuatrienio. El promedio recibido por vivienda fue de \$12,5 millones en 2021 y de \$11,7 millones en 2020.

#### 5.4.3 El programa de Vivienda Mi Casa Ya

Este programa se dirige a los hogares con ingresos menores a cuatro smmlv para la compra de vivienda nueva en zonas urbanas de cualquier municipio del país. El precio máximo de compra de la VIS se estableció en 150 smmlv para viviendas ubicadas en los distritos y municipios cuya población supera un millón de habitantes. Hasta 2021 se habían otorgado 139.265 subsidios del programa. El promedio por hogar en 2021 fue de \$21,8 millones y de \$21,7 millones en 2020.

Se complementa el programa con la opción de Cobertura a la tasa de interés VIP y VIS para la adquisición de vivienda nueva, cuyo valor no exceda los 135 smmlv. Reduce el valor de las cuotas mensuales de pago del crédito hipotecario para comprar vivienda nueva o de las operaciones de leasing habitacional. Entre enero y septiembre de 2021 se otorgaron 10.748 coberturas en el territorio nacional, de las cuales 1.026 correspondieron a VIP y 9.720 a VIS.

#### 5.4.4 El programa de Vivienda Gratuita II

El programa tiene como finalidad la construcción de 30.000 soluciones de VIP, con un avance en las metas del 47%. El promedio por vivienda en 2020 fue de \$59,5 millones y en 2020 de \$56,6 millones. En el esquema de adquisición de VIP desarrollado en proyectos privados se tienen 6.399 unidades contratadas en 35 proyectos, de las cuales 6.399 se encuentran certificadas. Por su parte, en el esquema de adquisición de VIP desarrollado en lotes públicos se han contratado 21.794 unidades en 156 proyectos, con 13.620 certificadas. Entre enero y septiembre de 2021, en el marco del programa, se asignaron 3.016 subsidios familiares de vivienda en especie a la población objeto del programa y se entregaron 1.610 unidades de viviendas a los beneficiarios del subsidio en especie correspondientes al (PVG) II.

Como resultado del seguimiento a 336 proyectos del sector vivienda por más \$3,4 billones, 197 hacen parte del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) II por un valor total de \$1,6 billones. La CGR alertó sobre 53 proyectos del Programa de Vivienda Gratuita (PVII) con retrasos y riesgos en su ejecución que suman más de \$455.000 millones, afectando a más de 21.000 personas que han esperado una vivienda del programa.

#### 5.4.5 Beneficiarios de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) en el Programa Vivienda Gratuita (PVG)

Con base en la expedición de la Ley 1537 de 2012, fue creado el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) urbana enfocado en garantizar el acceso a soluciones habitacionales a población vulnerable, con prioridad en el acceso para los

hogares víctimas de desplazamiento forzado, a través de la entrega de VIP 100% subsidiadas. Se priorizaron los siguientes grupos poblacionales, de acuerdo con un mayor grado de vulnerabilidad, así:

- Población víctima de desplazamiento forzado.
- Población de la Red Unidos y clasificada en el Sisbén III (situación de pobreza extrema).
- Hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.

En lo corrido del cuatrienio se asignaron 2.814 subsidios para Red Unidos, con promedio por hogar de \$57,8 millones en 2021, 1.287 subsidios de arriendo para desplazados con promedio de \$13,1 millones para 2021 y de vivienda para desplazados con promedio de \$23,8 millones y 470 para afectados por desastres naturales con promedio de \$51,6 millones para 2021.

En el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), se maneja el programa Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional por medio del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Para 2021 se le asignaron \$902.681 millones y se obligaron \$182.521 millones, presentando una baja ejecución.

## **5.5 Transferencias monetarias**

Las transferencias monetarias son un mecanismo para focalizar los recursos destinados por el Estado en la atención de población vulnerable, orientadas a impactar positivamente el ingreso de estas familias. Los programas del DPS Familias en Acción y Jóvenes en Acción, tienen la mayor asignación de recursos, por lo que para los dos programas se asignaron \$2,5 billones en 2021 y se obligaron \$2,46 billones.

De acuerdo con los registros administrativos del DPS, utilizados por el DANE para la GEIH, en 2021 se beneficiaron 2.264.997 hogares de Familias en Acción con un costo de \$1,338 billones y 494.981 jóvenes de Jóvenes en Acción con un costo de \$0,587 billones. Se tendría una diferencia de recurso no cobrado por los hogares de \$0,53 billones respecto a lo obligado.

### **5.5.1 El programa Familias en Acción**

El valor del subsidio de Familias en Acción cambia anualmente y los incentivos en salud se encuentran divididos en dos grupos: Por Sisbén o por Unidos de \$160.050 y para personas desplazadas de \$186.650.

Los incentivos en educación cambian dependiendo el grado en el que se encuentre el estudiante y la población a la que pertenece (Cuadro 5-7):

**Cuadro 5-7**Monto de incentivo por grado escolar  
Pesos

Grado	Sisbén y Unidos	Desplazados
Transición	53.350	53.350
De 1 a 5 grado	26.750	40.150
De 6 a 8 grado	66.700	93.400
De 9 a 10 grado	80.100	106.700
11 grado	120.100	146.750

**Fuente:** DPS

A febrero 21 del 2022, se encontraban activos 3.601.802 hogares, de los cuales el 43% recibió montos por debajo de \$1,5 millones desde su inscripción y el 38% más de \$3 millones (Cuadro 5-8).

**Cuadro 5-8**Beneficio consolidado de Familias en Acción asignado por tipo de beneficiario  
(Rango en pesos)

Tipo beneficiario	Beneficio Consolidado Asignado					Total
	0 - 1.500.000	1.500.001 - 3.000.000	3.000.001 - 4.500.000	4.500.001 - 6.000.000	> 6.000.001	
Desplazados	502.216	249.273	242.094	180.614	119.161	1.293.358
Indígenas	46.103	22.774	29.320	38.114	37.219	173.530
ND	12.466	1.905	27	2	-	14.400
Sisbén	369.288	260.645	338.409	279.376	162.705	1.410.423
Transición	5	-	-	-	-	5
Unidos	240.504	137.727	146.338	116.076	69.441	710.086
<b>Total</b>	<b>1.170.582</b>	<b>672.324</b>	<b>756.188</b>	<b>614.182</b>	<b>388.526</b>	<b>3.601.802</b>

**Fuente:** CGR, DCEF con datos abiertos DPS

El 39% pertenece a la población registrada en Sisbén, el 46% a desplazados, el 20% a Red Unidos y el 5% a hogares indígenas. El 60% de los hogares beneficiados activos se encuentran inscritos desde el 2012, es decir llevan 10 años recibiendo el beneficio. No se registraron nuevos beneficiarios desde 2018 (Cuadro 5-9).

Cuadro 5-9

## Hogares beneficiados activos en Familias en Acción por año de inscripción

Año	Inscritos activos	Distribución
2012	2.174.137	60%
2013	666.925	19%
2014	155.530	4%
2015	207.488	6%
2016	190.128	5%
2017	127.023	4%
2018	80.571	2%
<b>Total</b>	<b>3.601.802</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR, DCEF con datos abiertos DPS a febrero del 2022

## 5.5.2 El programa Jóvenes en Acción

La meta del cuatrienio, según el PND 2019 - 2022, era llegar a 500.000 jóvenes. Con corte febrero de 2022 se encontraron activos 191.804 jóvenes bancarizados, equivalentes al 76% de los beneficiarios; sin embargo, estas personas se encuentran inscritas desde 2013 a 2018. Para el periodo comprendido entre los años 2019 y 2021 no se registró ningún inscrito activo bancarizado, evidenciando que no se avanzó durante este gobierno en el programa.

El 49% de los inscritos activos al programa llevan entre 8 y 10 años beneficiados del programa, lo cual llama la atención cuando una carrera universitaria es de cinco años y las técnicas de tres años (Cuadro 5-10).

Cuadro 5-10

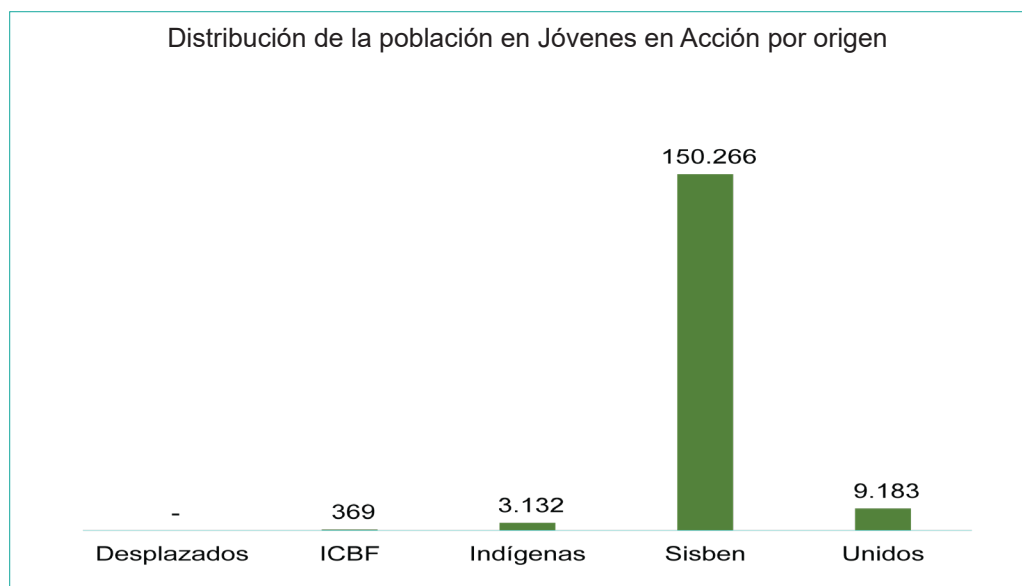
## Beneficiarios activos del programa Jóvenes en Acción por año de inscripción

Año	Inscritos Activos	Distribución
2013	18.511	10%
2014	41.177	21%
2015	33.565	18%
2016	497	0%
2017	55.212	29%
2018	42.834	22%
<b>Total</b>	<b>191.796</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR, DCEF con bases de DPS, datos abiertos a 21 de febrero de 2022.

El 78% de los beneficiarios pertenecen al Sisbén, el 15% a la población desplazada y el 7% a la Red Unidos y el ICBF (Gráfico 5-4).

*Gráfico 5-4*



**Fuente:** CGR, DCEF con Bases de DPS, Datos Abiertos

El 30% de los beneficiados han recibido un monto acumulado por persona superior a los \$4.500.000 y el 60% menos de \$3.000.000 (Cuadro 5-11).

*Cuadro 5-11*

Monto acumulado y beneficiarios del programa Jóvenes en Acción  
Pesos, personas y porcentaje

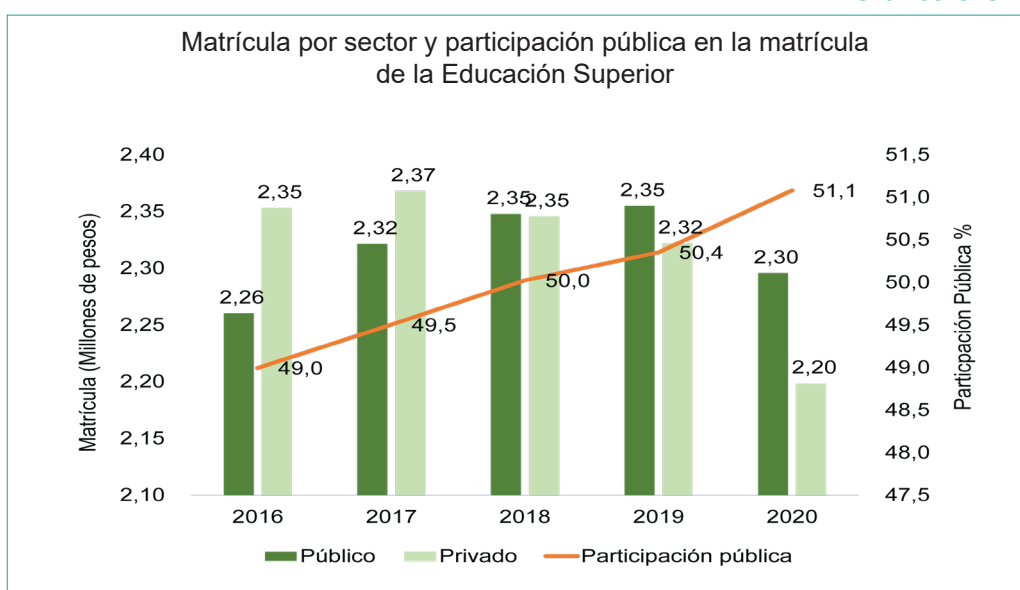
Monto acumulado	Beneficiarios	Distribución
0 - 1.500.000	59.101	31%
1.500.001 - 3.000.000	54.888	29%
3.000.001 - 4.500.000	20.815	11%
4.500.001 - 6.000.000	19.149	10%
> 6.000.001	37.851	20%
Total general	191.804	100%

**Fuente:** CGR, DCEF con Bases de DPS, datos abiertos a febrero 21 del 2022.

## 5.6 Educación terciaria

La población matriculada en educación superior no se incrementó de manera significativa desde 2017 cuando alcanzó los 4.689.279 matriculados. A partir de 2019 se inició una disminución que se acentuó en 2020 cuando disminuyó en los dos sectores, pero en mayor medida en el sector privado, entre otras causas por la falta de acceso al internet y la pérdida de ingreso económico de los hogares por el efecto de las medidas de confinamiento gubernamentales para atender la emergencia por la COVID-19. La participación del sector público en los últimos años fue del 50%, exceptuando 2020 cuando pasó al 51% (Gráfico 5-5).

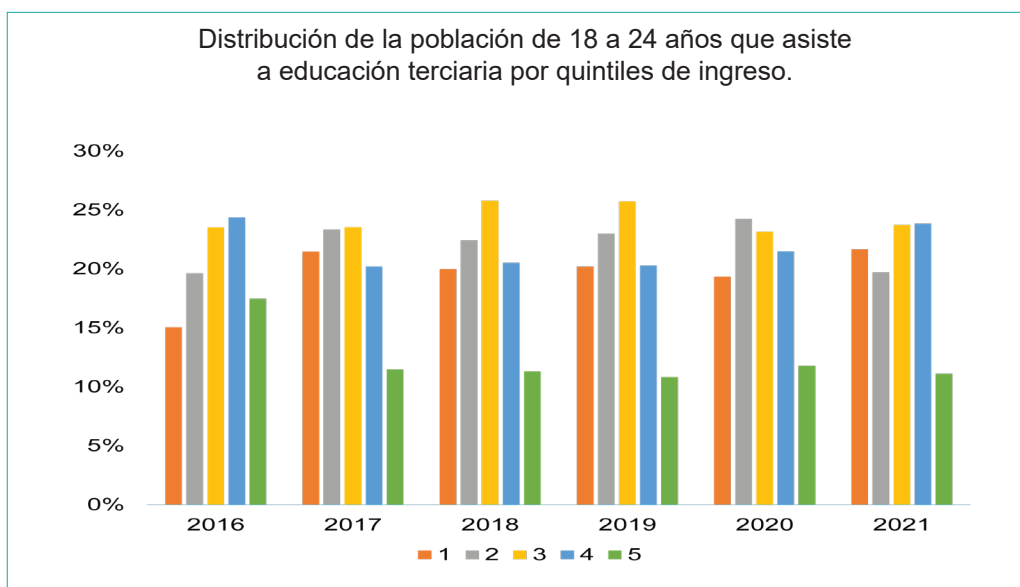
Gráfico 5-5



Fuente: CGR, DCEF con SIIF y SNIES

Un 33% de la población que asiste a educación terciaria pública pertenece a los quintiles 4 y 5 de ingresos (Gráfico 5-6).

Gráfico 5-6



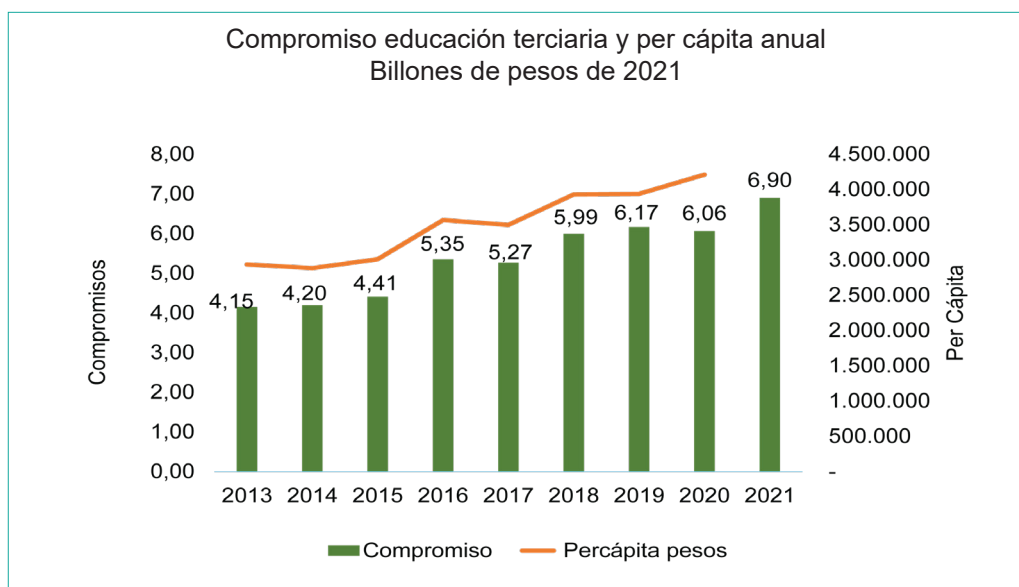
**Fuente:** CGR, DCEF con GEIH

Por su parte, las universidades públicas históricamente han estado desfinanciadas por la aplicación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al no tenerse en cuenta en la asignación de los recursos la expansión de la matrícula y el aumento de costos y gastos para la modernización de las instituciones públicas de educación superior, ya que los presupuestos se actualizan, fundamentalmente, con base en el Índice de los Precios al Consumidor (IPC).

El mayor incremento del recurso comprometido del PGN para las universidades se dio en 2016 (21%), alcanzando en 2021 un compromiso de \$6,9 billones. Por su parte, el recurso por estudiante pasó de \$2,9 millones a \$4,2 millones entre 2013 y 2020 (Gráfico 5-7). De acuerdo con la OCDE, después de contabilizar las transferencias de público a privado, el gasto público en instituciones educativas desde la primaria hasta universitaria por estudiante de tiempo completo en Colombia fue de USD 2.425 en 2018 (en USD equivalentes convertidos usando PPP para el PIB) en comparación con los USD 10.000 en promedio que se tienen en los países de la OCDE<sup>65</sup>.

<sup>65</sup>.[https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/EAG2021\\_CN\\_COL\\_ES.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/EAG2021_CN_COL_ES.pdf)

Gráfico 5-7



Fuente: CGR, DCEF con SIIF y SNIES

Otro problema de la educación superior, como lo señala el artículo de la Universidad Nacional, es la baja cobertura y la desigualdad por regiones: "Mientras que una ciudad como Bogotá tiene una cobertura bruta de 111,4% para el año 2019, esto es más del doble del promedio nacional (52,2%), regiones como la de los Llanos, el Caribe y el Pacífico solo alcanzan coberturas de 24,6%, 35,7% y 38,7%, respectivamente. La siguiente región que supera el promedio nacional es la del Eje Cafetero y Antioquia con 57,5%, algo más de la mitad alcanzada por Bogotá"<sup>66</sup>.

Así mismo, señala el artículo, la alta deserción de estudiantes particularmente provenientes de regiones apartadas. Según un estudio adelantado por la universidad de los programas de Admisión Especial (PAES)<sup>67</sup> y Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA)<sup>68</sup>, durante los primeros tres semestres de estudio el 21,08% de los estudiantes del primer programa y

<sup>66</sup>. Jorge Iván González, Universidad Nacional, Cambio de rumbo Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable, 2020, pág. 257.

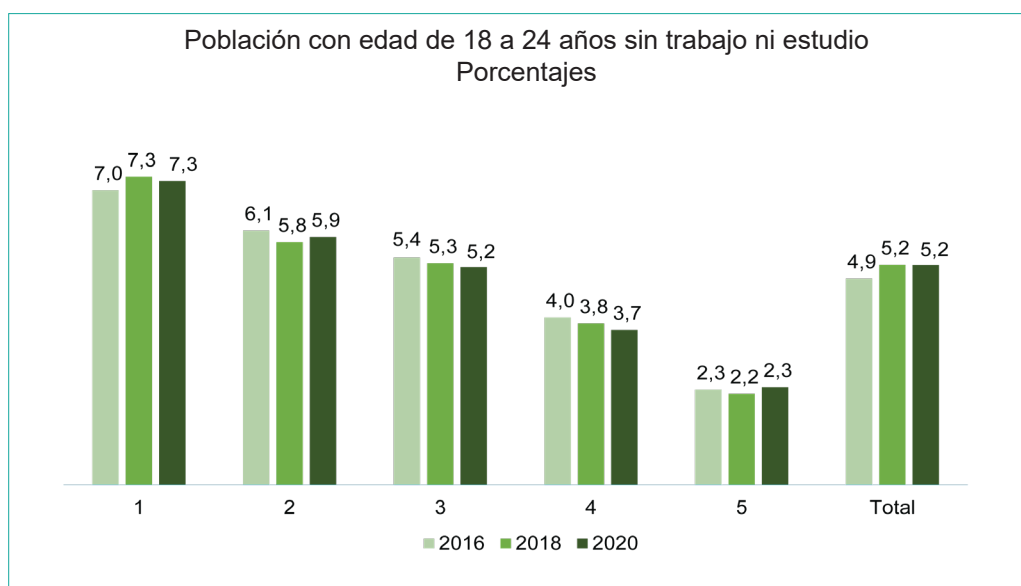
<sup>67</sup>. Ofrecido a mejores bachilleres de municipios pobres; mejores bachilleres; mejores bachilleres de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y víctimas del conflicto armado interno.

<sup>68</sup>. Para facilitar el acceso de bachilleres a la universidad en sus sedes de presencia nacional (Amazonas, Caribe, Orinoquia y Tumaco).

un 33,13% del segundo presentaron un promedio académico por debajo de 3,0/5,0, lo cual hizo perder la calidad de estudiante. De tal manera, el 41,1% de los estudiantes del PEAMA de la cohorte en estudio (2011-1) habría desertado y el 28,8% del programa PAES.

Así las cosas, la mala calidad de la educación básica es consecuencia de gran parte de la deserción en la educación terciaria. Cada vez más jóvenes se niegan a seguir con sus estudios después del bachillerato, para ser parte de la población que se ocupa de manera informal o que entra a formar parte de los llamados ninis (que no trabajan ni estudian) (Gráfico 5-8).

Gráfico 5-8



Fuente: CGR, DCEF con GEIH.

## 5.7 Gasto social en el sector Defensa

En cuanto a el AGS para la Fuerza Pública<sup>69</sup>, corresponde al presupuesto de las entidades incluidas en el PGN relacionadas con la prestación de servicios de salud y bienestar para los uniformados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En la vigencia 2021, el valor apropiado para esta finalidad fue de \$3,5 billones que representó un 8,5% del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, así mismo, mostró un crecimiento real de 12% respecto a 2020 (\$3,12 billones a precios constantes de 2021).

69. Aporte Delegada de Defensa CGR, DES.

La mayor parte del gasto social (97%) se destinó a la Dirección de Sanidad de la Policía (\$1,57 billones), la Dirección General de Sanidad Militar (\$1,34 billones) y al Hospital Militar Central (\$467.867 millones). Después aparecen con una participación mucho menor (3%), los recursos dirigidos al Club Militar de Oficiales (\$55.337 millones), al Instituto de Casas Fiscales del Ejército (\$45.470 millones) y a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva del Ministerio de Defensa (\$12.941 millones).

La mayor parte del incremento en el presupuesto para el gasto social (\$374.194 millones a precios constantes de 2021), se orientó a la Dirección de Sanidad de la Policía (\$264.834 millones adicionales), principalmente a: i) transferencias que solo pueden distribuirse con un concepto previo del Ministerio de Hacienda, ii) compra de bienes y servicios requeridos para el funcionamiento de los establecimientos de sanidad y iii) financiación de beneficiarios del régimen subsidiado en salud. Y en segundo lugar, aparece el Hospital Militar con \$73.582 millones adicionales, dirigidos a la adquisición de suministros y a la ampliación de su infraestructura.





# Capítulo 6

## Opinión no razonable

La Contraloría General de la República (CGR) en cumplimiento de lo establecido en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación, que comprendió: los estados que se detallan según el Decreto de Liquidación Anual, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados; los estados que muestran la ejecución de los egresos o Ley de Apropriaciones, detallados según el Decreto de Liquidación Anual; el estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos que refleja el superávit o déficit resultante; el detalle de los gastos pagados con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

Por las situaciones descritas, en la sección Fundamento de la opinión, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación no presentó, de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, los aspectos materiales del presupuesto correspondiente a la vigencia 2021.

### 6.1 Fundamento de la opinión no razonable

Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2021, la Contraloría General de la República (CGR) realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto, del manejo de tesorería y su impacto sobre la economía del país e incluyó dentro Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2022 del primer semestre, auditorías financieras a 70 unidades ejecutoras del PGN, cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$310,14 billones, que correspondió al 90,2% del total definitivo por \$343,98 billones y la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020 por \$27,26 billones. En ellas se incluyó la evaluación de la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021 por \$24,41 billones (reservas \$23,49 y cuentas por pagar \$0,92 billones), así como el análisis y revisión de las reservas para su respectiva refrendación. Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$49,30 billones

y que equivalen al 14,3% del presupuesto definitivo, siendo las de mayor importancia las siguientes:

Aforo de recursos aprobados para el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en la vigencia 2021, cuando debieron figurar como pérdidas de apropiación de la vigencia 2020 en el rubro transferencias por \$18,5 billones. Lo anterior, mediante Decreto 085 del 26 de enero de 2021, en una operación violatoria del principio de anualidad.

Mayor costo fiscal por el efecto cambiario y la tasa de interés en cuantía por determinar, ya que se cubrieron pagos del servicio de la deuda interna con recursos del crédito externo por \$6,39 billones.

Incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y universalidad en el manejo del pago del servicio de la deuda pública interna en 2021, pues se constituyeron reservas por \$5,3 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022, en una operación de manejo de la deuda externa.

Incumplimiento del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 respecto a los límites de las reservas presupuestales constituidas, sobrepasando el 2% de gastos de funcionamiento y el 15% de los gastos de inversión por \$5,85 billones, pues las reservas totales se excedieron en un 2,6% de los gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión.

Contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$4,47 billones. Los anteriores hechos estuvieron enmarcados en el artículo 27 de la Ley 2159 de 2021 (Ley de PGN vigencia 2022), lo cual se contrapone al reflejo de la realidad presupuestal, solo con el propósito de presentar un mejor déficit fiscal.

Deterioro de préstamos por cobrar por \$5,03 billones, correspondientes a préstamos de la Nación a Electricaribe. Este saldo surgió de la asunción de la deuda por parte de la Nación que Electricaribe tenía con el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Incorrecciones evidenciadas en las auditorías individuales por \$3,76 billones, de las cuales \$0,88 billones correspondieron a incumplimientos en la constitución de reservas y destacándose también la vulneración de los principios de planificación, anualidad y sostenibilidad y estabilidad fiscal (Anexo 3).

Un total de 35 fallos con responsabilidad fiscal contra entidades territoriales y operadores del PAE hacia seis departamentos, 17 municipios y una entidad del orden nacional por \$7.901 millones.

Un total de 62 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$32.282 millones, como resultado de 17 actuaciones especiales de fiscalización a la gestión de los planes departamentales de agua en Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre, Tolima, Vaupés, Vichada, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

Respecto a las opiniones presupuestales emitidas por la CGR, 42 fueron razonables con apropiación de \$251,39 billones, 14 con salvedades con \$45,57 billones y 14 no razonables con apropiación de \$13,28 billones.

La CGR considera que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada, por lo que concluye que las incorrecciones fueron materiales y generalizadas en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación. Por lo tanto, emite una opinión no razonable.

## **6.2 Incorrecciones de las auditorías individuales**

Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y se consideran materiales si, individualmente o de forma agregada, puede preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas que los usuarios toman basándose en el presupuesto.

La CGR llevó a cabo las auditorías financieras de conformidad con las Normas ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera (GAF).

La CGR comunicó a los responsables de la dirección de los sujetos de control auditados el alcance y el momento de realización de las auditorías planificadas y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno identificada por la CGR en el transcurso de las auditorías.

Las incorrecciones evidenciadas por las contralorías delegadas sectoriales alcanzaron los \$3,76 billones, de las cuales los principios presupuestales más afectados los siguientes:

*Cuadro 6-1*Relación de incorrecciones por principios presupuestales  
Billones de pesos y porcentajes

Principios	Valor incorrecciones	Participación %
Planificación	1,83	48,67
Anualidad	1,66	44,13
Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal	0,16	4,24
Otros	0,11	2,97
<b>Total</b>	<b>3,76</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CGR.

Del total de incorrecciones, el 54,6% se presentó en gastos, el 45,0% en reservas, el 0,4% en ingresos y el 0,02% en cuentas por pagar. En cuanto a los momentos presupuestales, le correspondió a planeación y programación el 32,74%, a la vigencia actual el 28,07%, a la ejecución el 22,19% y a la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior el 17,0%. Sobresalieron por su materialidad las siguientes:

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó incorrecciones en gastos por \$619.635,2 millones, por la baja ejecución en el rubro de inversión, obligando únicamente el 32% de la apropiación, esto debido a presuntas deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados. Adicionalmente, incorrecciones por \$1.181.850,3 millones en reservas, en donde \$684.082,0 millones fueron constituidas para vigencia actual y se evidenciaron deficiencias en los mecanismos de control y planeación y \$497.768,4 millones de la vigencia inmediatamente anterior no fueron ejecutados, compromisos adquiridos a través de contratos interadministrativos con Findeter y el municipio de Santiago de Cali, lo que evidenció deficiencias en la ejecución oportuna de los programas de inversión en proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento, tal y como fueron programados para cumplir con las metas establecidas para cada vigencia.

En Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se evidenció pérdida de apropiación presupuestal por \$427.876,1 millones y \$1.704,5 millones, que no fueron afectadas con CDP para gastos de funcionamiento e inversión respectivamente.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios presentó incorrecciones en reservas, así: \$106.995,7 millones de reservas constituidas por compromisos al finalizar vigencia con adiciones a contratos, \$299,0 millones por ejecución contractual no clasificada en cuentas por pagar 2021, \$1.465,0 millones por ejecución contractual en vigencia 2020 del contrato 309-2019 y no pago oportuno y \$1.635,5 millones por cuentas por pagar de ejecución de alimentación 2021 constituidas en reservas.

### 6.3 Imposibilidades en auditorías micro

La Guía de Auditoría Financiera (GAF) establece que se presenta una imposibilidad cuando no se puede obtener evidencia suficiente y adecuada, la cual puede tener su origen en las limitaciones al trabajo del auditor y en la observancia de múltiples incertidumbres, de tal forma que el auditor considere que no es posible formarse una opinión o tener certeza de los registros presupuestales debido a su posible efecto en el total de la programación y ejecución del presupuesto.

Se presentaron imposibilidades materiales en el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), pues a 31 de diciembre de 2021 el saldo a girar por \$921.000,2 millones, menor en un 30% respecto a 2020, correspondió a reservas de apropiación no ejecutadas de los años 2015 a 2020. Por otra parte, al cierre de la vigencia 2021 se constituyeron reservas presupuestales por \$630.810,4 millones, de las cuales, \$190.000 millones correspondían a la única cuenta que se trasladó como reserva presupuestal, debido a la falta de PAC, de tal forma que el valor restante \$440.810,0 millones, correspondía al 20% del presupuesto apropiado por inversión, superando el límite del 15% establecido en la norma.

### 6.4 Opiniones presupuestales

Como resultado de las auditorías financieras adelantadas a las 70 unidades ejecutoras, la CGR emitió las siguientes opiniones sobre la razonabilidad del presupuesto:

Cuadro 6-2

Opinión de razonabilidad presupuestal  
de las unidades ejecutoras del PGN

Opinión presupuestal	Número entidades	Apropiación Billones de pesos	Participación %
Razonable	42	251,39	81,06
Con Salvedades	14	45,57	14,66
No Razonable	14	13,28	4,28
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>310,14</b>	<b>100 %</b>

**Fuente:** CGR.



## Referencias

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** (2022), Panorama Social de América Latina, 2021 (L C/PUB.2021/17-P), Santiago.

**Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES No. 4065]** (2021). Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado no societarias del orden nacional, al 31 de diciembre de 2020. Bogotá.

**Contaduría General de la Nación.** Estados financieros Tesoro Nacional a 31 de diciembre de 2021. Marzo 2022.

**Contaduría General de la Nación.** Estados financieros Deuda Pública a 31 de diciembre de 2021. Marzo 2022.

**Departamento Nacional de Estadística (DANE)** (2022), Resultados Pobreza Monetaria 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

**Melo-Becerra**, Ligia Alba, **Ramos-Forero**, Jorge Enrique, **Rodríguez Arenas**, Jorge Leonardo y **Zárate-Solano**, Héctor M. (2021). "Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia," Borradores de Economía 1179, Banco de la República de Colombia.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (2020), Anexo al Mensaje Presidencial proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2021, Bogotá D.C.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (2020), Mensaje Presidencial al proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2021, Bogotá D.C.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (2021) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, Bogotá D.C. Junio.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (2020), Sistema de clasificación presupuestal Presupuesto General de la Nación, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá D.C. Agosto.



**Anexo 1**  
**Límites de la Ley 225 de 1995 en la  
constitución de reservas**



La constitución de reservas presupuestales en la vigencia 2021 registró algunos hechos que generaron el incumplimiento de la Ley 225 de 1995, entre los cuales se pueden señalar: i) aumento del gasto con su respectivo financiamiento, pero de lenta ejecución; ii) retraso en la ejecución de la inversión por efecto del confinamiento, el cierre de algunos proyectos por la pandemia y proyectos de previo concepto que no se ejecutaron; iii) aumento en las transferencias por efecto del aforo de mayores recursos pero que no se pudieron ejecutar; iv) el aumento en el monto de las reservas presupuestales por la no constitución de las cuentas por pagar.

Con ello, el incumplimiento de los límites establecidos en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 (compilada en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996) en esta vigencia fue evidente, pues el indicador se hizo mayor por el monto total de reservas que alcanzó \$26,34 billones. En el caso de funcionamiento, las reservas llegaron a \$11,70 billones frente a apropiaciones por \$211,84 billones, que descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros se obtiene un indicador del 4,6%. Para inversión las reservas fueron de \$6,78 billones y las apropiaciones de \$43,76 billones, con lo cual el indicador llegó al 17,5% (Cuadro A-1).

La Ley 225 de 1995 estableció que, en el proceso presupuestal, la constitución de reservas debe tener un límite, pues para un Estado y para la aplicación de las políticas públicas, los recursos apropiados deben cumplir los propósitos para los que fueron aprobados por parte del Congreso en la Ley de presupuesto. El EOP estableció unos límites para la constitución de reservas presupuestales en funcionamiento e inversión. Así el artículo 78 del EOP estableció que:

*"ARTICULO 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.*

*Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas".*

Ese cálculo incidirá en las apropiaciones de funcionamiento e inversión de la vigencia inmediatamente siguiente, castigando el presupuesto de las entidades que desbordaron los límites de la Ley.

Ahora bien, según los cálculos de la CGR con las cifras del SIIF, los indicadores de estas reglas para 2021 fueron así (Cuadro A-1):

**Cuadro A-1**Indicadores de la Ley 225 de 1995 Artículo 9 (EOP Art 78)  
Billones de pesos y porcentajes

Datos / indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Funcionamiento sin SGP	58.508	65.128	72.532	82.648	83.918	89.321	102.344	109.961	115.422	167.996	166.210	210.990
Reservas sin SGP	380	102	954	270	831	3.425	4.803	4.242	3.906	7.507	11.226	6.419
Reservas sobre funcionamiento sin SGP	0,6	0,2	1,5	0,4	1,0	4,1	5,4	4,1	4,1	6,5	6,8	4,6
Reservas sobre inversión	13,8	9,8	8,2	5,3	7,8	8,9	10,6	10,3	18,3	19,0	14,8	17,5
Límite funcionamiento	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Límite inversión	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0

**Fuente:** SIIF y DNP, cálculos CGR

El Ministerio de Hacienda para el cumplimiento de ese mandato legal incluye cada año un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación, mediante el cual pretende, de manera general, sanear la regla del EOP, de tal forma que en el artículo 30 la Ley 2008 de 2019 y que se repite en el artículo 29 de la Ley 2063 de 2020 estableció que:

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

La CGR ha insistido que dicho límite se debe aplicar a cada una de las secciones presupuestales, pero el Ministerio expone que es sobre el monto total del presupuesto. En ese caso que se señala que en las últimas cuatro vigencias (2018, 2019, 2020 y 2021) se estaría incumpliendo en ambos sentidos.

Cabe anotar, que la discusión referente al tema de la aplicabilidad de la ley es sobre el monto global del presupuesto, lo cual se ve disipado con el hecho de remitirse a la exposición de motivos del proyecto de Ley 049 Cámara/ 182 Senado, de 1995 (que originó la Ley 225 de 1995), donde se expone:

*"Para acercar las disposiciones presupuestales al proceso de contratación se crea el concepto de ejecución presupuestal mínima, de tal forma que, si un órgano no logra alcanzarlo, el gobierno se ve obligado a reducir el presupuesto de la vigencia en curso en la diferencia existente entre la ejecución observada y el mínimo obligatorio. Se propone como niveles mínimos el 98% del presupuesto de funcionamiento, sin tener en cuenta las transferencias a las entidades territoriales y el 85% del presupuesto de inversión".*

No puede considerarse que las entidades cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión, como lo han entendido en algunas ocasiones. Cosas diferentes pasaron en las últimas cuatro vigencias, donde se desbordó esa potestad, pero por parte del Ministerio de Hacienda, de tal forma que con los argumentos expuestos por Hacienda forzando a constituir reservas presupuestales cuando en realidad son cuentas por pagar, aumentó considerablemente el número de entidades que incumplieron los límites de la Ley.

Así de las 189 entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, 51 de estas (26,9% del total) excedieron en funcionamiento el tope del 2% establecido en la Ley 225 de 1995. Entre ellas reiteradamente están: Presidencia De La República; Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De Desastres; Unidad De Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC; entre otros: (Cuadro A-2).

Mientras que en inversión incumplieron el límite del 15% un total de 60 entidades (31,7% del total), entre las que se sobresalen las entidades que reiteran ese comportamiento en su ejecución presupuestal: Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio), entre otros (Cuadro A-3).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro A-2

Limites en la constitución de reservas para funcionamiento  
(Ley 225 de 1995) Vigencia 2021

Unidad ejecutora	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropriacion
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	3.854,9	3.854,1	1.287,9	1.287,9	2.566,2	-	66,6
Presidencia de la Republica - Gestión General	484,1	473,7	189,4	186,4	284,3	3,0	58,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	20,8	16,9	7,0	7,0	9,9	-	47,5
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	27,2	24,9	18,3	18,1	6,5	0,3	24,0
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	807,5	800,3	650,6	650,6	149,8	-	18,5
Ministerio del Interior - Gestión general	449,7	434,2	354,0	353,4	80,2	0,6	17,8
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	411,3	379,5	310,1	309,5	69,4	0,6	16,9
Ministerio de Salud y Protección Social – U.A.E. Fondo Nacional de Estupefacientes	24,9	22,7	19,0	19,0	3,7	-	14,8
Unidad Nacional de Protección (UNP)	1.104,8	1.086,0	940,0	939,3	145,9	0,7	13,2
Ministerio del Trabajo - Gestión general	26.500,4	26.329,4	22.856,8	22.856,8	3.472,6	-	13,1
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	3,0	3,0	2,6	2,6	0,4	-	12,7
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	209,2	201,6	179,2	179,2	22,4	0,1	10,7
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	3,1	2,8	2,5	2,5	0,3	-	10,1
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	196,1	190,8	171,7	171,7	19,1	-	9,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	36.910,0	17.790,6	14.422,7	14.422,7	3.367,8	-	9,1
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	3,2	3,2	2,9	2,9	0,3	-	9,0
Minagricultura - Gestión general	454,1	395,1	355,6	355,6	39,5	0,0	8,7
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	1.390,8	1.388,5	1.276,6	1.274,6	111,9	2,0	8,0
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	381,1	374,2	344,9	337,4	29,3	7,4	7,7
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de La Amazonia (CDA)	3,4	3,3	3,1	3,1	0,2	0,0	6,9
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	3,5	3,2	3,0	3,0	0,2	-	6,5
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	6,3	6,2	5,8	5,8	0,4	0,1	6,2
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	27,5	25,3	23,6	23,6	1,7	-	6,0
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	-	6,0
Superintendencia de Puertos y Transporte	34,1	29,5	27,5	27,5	2,0	0,0	5,9
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	87,3	85,5	80,3	80,3	5,1	0,0	5,9
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	185,6	182,1	171,2	171,2	10,9	-	5,9
Hospital Militar	356,2	343,5	322,6	287,7	20,9	34,9	5,9
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	24,0	23,1	21,7	21,7	1,4	0,0	5,7
Rama Judicial - Corte Constitucional	58,6	57,0	53,8	53,8	3,2	-	5,5
Defensoría del Pueblo	562,3	449,1	419,3	419,2	29,9	0,1	5,3
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	17,0	16,0	15,1	15,0	0,9	0,1	5,3
Cámara de Representantes	354,3	349,9	331,2	331,2	18,7	-	5,3
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cor-macarena)	3,3	3,3	3,2	3,2	0,2	-	5,2

## Continuación cuadro A-2

Límites en la constitución de reservas para funcionamiento  
(Ley 225 de 1995) Vigencia 2021

Unidad ejecutora	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Reservas / Apropriación
Instituto Caro y Cuervo	8,8	8,7	8,3	8,3	0,4	0,0	5,0
Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa	9,9	9,2	8,7	8,7	0,5	0,0	5,0
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	3.770,9	3.741,9	3.557,3	3.553,8	184,6	3,5	4,9
Policía Nacional - Salud	1.228,1	1.228,0	1.168,5	1.131,7	59,5	36,8	4,8
Rama Judicial - Consejo de Estado	203,2	197,4	187,6	187,6	9,8	-	4,8
U.A.E. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	12,4	11,8	11,2	11,2	0,6	-	4,7
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	59,3	56,7	54,0	54,0	2,8	-	4,6
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1.544,4	1.512,9	1.444,9	1.444,9	68,0	-	4,4
Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación	10,4	9,8	9,3	7,5	0,4	1,8	4,3
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión general	24,2	22,9	22,0	22,0	1,0	0,0	4,1
Instituto Nacional de Vías	134,9	123,9	118,4	117,3	5,5	1,1	4,1
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)	4,2	4,1	4,0	4,0	0,2	0,0	3,9
Ministerio de Transporte - Gestión General	77,7	71,8	68,7	67,0	3,1	1,7	3,9
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoadamazonia)	3,2	3,2	3,0	3,0	0,1	-	3,9
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	10,6	10,2	9,8	9,8	0,4	-	3,8
Ministerio del Deporte - Gestión general	39,6	39,0	37,5	37,5	1,5	0,0	3,7
Senado de la República	253,0	252,7	243,3	242,9	9,4	0,4	3,7
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	3.614,8	3.577,0	3.446,8	3.446,2	130,2	0,6	3,6
Fonpolicia - Gestión general	272,9	262,0	252,7	221,3	9,3	31,4	3,4
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	8.239,6	8.216,2	7.938,7	7.938,7	277,6	0,0	3,4
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la Republica	63,6	57,1	55,0	52,3	2,1	2,7	3,3
Fondo Rotatorio de la Registraduría	33,3	32,0	30,9	28,2	1,1	2,7	3,2
Instituto Casas Fiscales del Ejército	21,5	20,5	19,9	19,2	0,6	0,7	2,9
Contraloría Gral. Republica - Gestión general	720,9	607,8	588,0	588,0	19,8	-	2,7
Ministerio de Cultura - Gestión General	209,5	209,3	203,7	201,9	5,6	1,8	2,7
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	3,0	3,0	2,9	2,8	0,1	0,0	2,7
Dirección Nacional de Bomberos	5,3	5,0	4,8	4,8	0,1	-	2,5
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	63,0	59,7	58,1	57,5	1,6	0,6	2,5
Superintendencia de Notariado Y Registro	337,8	315,2	306,8	305,9	8,4	0,9	2,5
Archivo General de la Nación	12,5	12,3	12,0	12,0	0,3	0,0	2,5
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	1.242,8	1.192,8	1.162,3	1.162,0	30,5	0,3	2,5
Dirección Nacional del Derecho de Autor	3,9	3,9	3,8	3,8	0,1	-	2,4
Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA)	91,5	77,5	75,3	75,2	2,2	0,1	2,4
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	215,3	213,1	208,3	196,4	4,8	11,9	2,2
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	1.253,9	1.242,6	1.215,4	1.212,0	27,2	3,3	2,2
Comisión Nacional del Servicio Civil	19,1	13,7	13,3	13,3	0,4	0,0	2,1
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC - Colombia	27,8	27,3	26,7	26,7	0,6	-	2,1

Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Cuadro A-3

Limites en la constitución de reservas para inversión  
(Ley 225 de 1995) Vigencia 2021

Unidad Ejecutora	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas Por Pagar	Inversión / Apropia-ción
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	152,1	152,1	-	-	152,1	-	100,00
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	1,9	1,9	-	-	1,9	-	100,00
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)	50,2	50,2	-	-	50,2	-	99,99
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)	1,3	1,3	-	-	1,3	-	99,99
Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)	2,0	2,0	-	-	2,0	-	99,85
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	5,3	5,2	0,3	0,2	4,9	0,1	92,72
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia)	10,0	10,0	1,1	1,1	8,9	-	89,00
Presidencia de la República - Gestión general	488,6	482,8	52,6	52,4	430,2	0,1	88,06
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)	2,5	2,0	0,1	0,1	2,0	-	78,41
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	429,9	415,6	85,1	85,1	330,5	-	76,87
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)	343,9	315,7	59,1	59,1	256,6	-	74,60
Coljuegos	2,1	1,8	0,3	0,3	1,5	-	73,71
Mincomercio Industria y Turismo - Gestión General	171,8	170,5	49,9	49,9	120,6	-	70,22
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y El San Jorge (Corpomojana)	4,0	4,0	1,3	1,3	2,7	-	66,98
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de La Amazonia (CDA)	6,8	6,7	2,2	2,2	4,5	0,0	65,58
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	14,7	12,5	3,0	3,0	9,6	0,0	65,13
Ministerio De Transporte - Gestión General	193,7	192,5	77,2	77,1	115,3	0,1	59,54
Ministerio De Defensa Nacional - Ejercito	300,4	297,2	126,2	126,2	171,0	-	56,92
Instituto Nacional De Medicina Legal Y Ciencias Forenses	40,2	37,8	15,9	15,7	21,9	0,2	54,59
Instituto De Planificación Y Promoción De Soluciones Energéticas Para Las Zonas No Interconectadas (IPSE)	33,8	33,3	15,5	15,2	17,8	0,3	52,79
Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario (Inpec)	1,8	1,8	0,9	0,9	0,9	-	49,81
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	3,8	3,8	1,9	1,9	1,8	-	48,68
Computadores para Educar (CPE)	87,0	86,6	44,9	43,7	41,7	1,2	47,96
Ministerio Del Deporte - Gestión General	422,4	403,0	204,2	204,2	198,8	0,0	47,07
Rama Judicial - Consejo Superior De La Judicatura	276,3	262,4	132,7	117,5	129,7	15,2	46,94
Minagricultura - Gestión general	390,0	384,4	210,3	210,3	174,1	-	44,64
Instituto Nacional De Vías	2.258,5	2.193,8	1.195,1	1.090,4	998,7	104,7	44,22
Contraloria Gral. Republica - Gestión General	105,0	103,2	57,2	57,2	46,1	-	43,88
Fondo Nacional De Vivienda - Fonvivienda	1.556,2	1.556,2	892,7	892,7	663,5	0,0	42,64
Departamento De Planeación - Gestión General	168,0	163,8	93,9	93,2	69,8	0,8	41,57
Ministerio De Transporte Corporación Autónoma Regional Del Rio Grande De La Magdalena (Cormagdalena)	55,1	55,0	32,3	32,3	22,7	-	41,12
Corporación Autónoma Regional De Nariño (Corponariño)	1,9	1,9	1,1	1,1	0,7	-	39,49
Instituto Técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez De Cali	7,2	7,2	4,5	4,5	2,7	-	37,25
Caja De Sueldos De Retiro De La Policía Nacional	6,0	5,3	3,1	3,1	2,2	-	37,20
Unidad Administrativa Especial Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales	127,3	121,7	74,9	74,9	46,8	-	36,80
Unidad Administrativa Especial De La Aeronáutica Civil	766,0	722,7	460,9	412,1	261,8	48,8	34,18

## Continuación cuadro A-3

Límites en la constitución de reservas para inversión  
(Ley 225 de 1995) Vigencia 2021

Unidad Ejecutora	Apr. Vigente	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas Por Pagar	Inversión / Apropia-ción
Ministerio De Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General	245,9	243,6	160,2	159,4	83,4	0,8	33,93
Registraduría Nacional Del Estado Civil - Gestión General	115,0	114,1	76,3	76,3	37,9	-	32,94
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Andrés Y Providencia	3,4	3,0	1,9	1,9	1,1	-	32,72
Senado De La República	40,2	39,2	27,0	24,3	12,2	2,6	30,36
Superintendencia De Notariado Y Registro	66,5	54,8	35,8	35,3	19,0	0,5	28,50
Dirección Nacional De Bomberos	51,1	50,5	36,6	35,8	13,9	0,8	27,22
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	3,6	3,6	2,7	2,7	0,9	-	25,37
Fiscalía General De La Nación - Gestión General	93,1	92,7	69,8	69,8	22,9	-	24,62
Ministerio De Defensa Nacional - Dirección General Marítima - Dimar	84,3	82,2	61,9	59,7	20,4	2,1	24,17
Instituto Nacional Para Ciegos (INCI)	2,6	2,5	1,8	1,8	0,6	0,0	24,08
Ministerio De Hacienda Y Crédito Público - Gestión general	1.650,9	761,6	371,2	371,2	390,4	-	23,65
Ministerio Del Trabajo - Superintendencia De Subsidio Familiar	7,3	6,9	5,2	5,2	1,7	-	23,51
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Juan Del Cesar	3,8	3,8	2,9	2,7	0,9	0,1	23,34
Agencia Para La Reincorporación Y La Normalización - ARN	1,3	1,3	1,0	1,0	0,3	-	22,99
Jurisdicción Especial Para La Paz - Gestión General	104,3	99,9	76,7	76,7	23,2	-	22,25
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	61,9	55,4	41,6	40,8	13,8	0,8	22,22
Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	4,5	4,5	3,5	3,4	0,9	0,1	21,16
Centro De Memoria Histórica	31,4	28,4	21,8	21,8	6,6	-	21,09
Ministerio De Salud Y Protección Social - Sanatorio De Agua De Dios	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	21,01
Policía Nacional - Gestión General	263,0	262,3	207,8	204,5	54,6	3,3	20,75
Fondo De Previsión Social Del Congreso - Pensiones	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	-	19,82
Policía Nacional - Salud	12,5	12,5	10,1	10,1	2,5	-	19,71
Corporación Autónoma Regional Para El Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	5,2	5,2	4,2	4,2	1,0	0,0	19,15
Fondo Rotatorio Del Ministerio De Relaciones Exteriores	17,3	16,1	12,8	12,8	3,3	-	19,04
Comisión Nacional Del Servicio Civil	81,0	44,9	30,2	29,4	14,7	0,8	18,19
Ministerio De Defensa Nacional - Fuerza Aérea	229,6	228,6	187,2	187,2	41,4	-	18,05
Ministerio De Justicia Y Del Derecho - Gestión General	25,1	23,8	19,4	19,2	4,4	0,2	17,54
Mincomercio Industria Turismo - Dirección General De Comercio Exterior	12,2	12,0	9,8	9,8	2,1	-	17,39
Agencia Nacional De Hidrocarburos (ANH)	109,1	94,1	75,3	75,3	18,8	0,0	17,20
Unidad Administrativa Especial Del Servicio Público De Empleo	11,7	11,5	9,5	9,5	2,0	-	17,20
Unidad Nacional De Protección - UNP	4,0	4,0	3,3	3,3	0,7	-	16,84
Fondo Especial Para La Administración De Bienes De La fiscalía general De La Nación	40,7	40,1	33,7	26,4	6,4	7,4	15,74
Instituto Colombiano de Antropología E Historia	11,2	11,2	9,5	9,5	1,7	-	15,19
Instituto Nacional Para Sordos (Insor)	5,1	5,1	4,3	4,2	0,8	0,0	15,15
Defensoría Del Pueblo	34,9	21,1	15,8	15,7	5,3	0,2	15,12
Corporación Nacional Para La Reconstrucción De La Cuenca Del Rio Páez Y Zonas Aledañas Nasa Ki We	15,8	15,8	13,4	13,4	2,4	-	15,02

Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda.



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



## Cuadro anexo 2-1

Vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2021  
por sector, entidad y tipo de gasto  
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
<b>Transporte</b>	<b>1.143,34</b>
<b>Instituto Nacional de Vías</b>	<b>959,96</b>
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural. Nacional	347,19
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Nacional	120,69
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán (Cruce) - Totoró - Guadualejo - Puerto Valencia - La Plata - Laberinto y Alternas de la Transversal Huila, Cauca.	72,81
Construcción, mejoramiento y mantenimiento carretera Bogotá - Tunja - Duitama - Soatá - Málaga - Pamplona - Cúcuta - Puerto Santander - Puente Internacional. Troncal Central del Norte y alternas. Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander	70,21
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Puerto Araujo - Cimitarra - Landázuri - Vélez - Barbosa - Tunja de la transversal del Carare. Boyacá, Santander	46,95
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Buenaventura-Bogotá-Villavicencio-Puerto Gaitán-El Porvenir-Puerto Carreño. Transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño. Valle del Cauca, Quindío, Tolima, C/ Marca, Meta, Vichada.	36,95
Mejoramiento y mantenimiento carretera las Animas-Santa Cecilia-Pueblo Rico-Fresno-Bogotá. Transversal Las Animas-Bogotá. Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Cundinamarca	36,60
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán - Patico - Paletará - Isnos - Pitalito - San Agustín de los circuitos ecoturísticos Huila, Cauca	35,79
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Puerta de Hierro-Magangué- Mompox-El Banco-Arjona-Cuatrovientos-Codazzi y el Banco-Tamalameque-El Burro. Transversal Depresión Momposina. Bolívar, Cesar, Magdalena	33,18
Construcción mejoramiento y mantenimiento de la carretera Duitama-Sogamoso-Aguazul. Accesos a Yopal en los departamentos de Boyacá, Casanare.	25,79
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera San Roque - La Paz - San Juan del Cesar - Buenavista y Valledupar - La Paz. Troncal del Carbón. Cesar, La Guajira	24,51
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá-Medellín-Puerto Berrio-Cruce Ruta 45-Barrancabermeja-Bucaramanga-Pamplona-Arauca. Chocó, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca	23,47
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Altamira - Florencia. Huila, Caquetá	23,28
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Leticia - Tarapacá Amazonas	19,27
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Loricá - Chinú, Conexión Transversal del Caribe - Troncal de Occidente. Córdoba	10,03
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Turbo-Cartagena-Barranquilla-Santa Marta-Riohacha-Paraguachón. Transversal del Caribe. Córdoba, Atlántico, Sucre, Antioquia, Bolívar, Magdalena, La Guajira	8,90
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Plato - Salamina - Palermo. Paralela Río Magdalena. Magdalena	8,87
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera El Carmen - Valledupar - Maicao. Transversal Carmen - Bosconia - Valledupar - Maicao. Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira	8,51
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Carretera Cartago-Alcalá-Montenegro-Armenia. Valle Del Cauca, Quindío.	6,95
<b>Agencia Nacional de Infraestructura</b>	<b>183,39</b>
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de Concesión Autopista Ruta Del Sol Región Nacional	155,70
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de Concesión Ruta del Sol Sector 2 Nacional	25,95
Mejoramiento Concesión Armenia Pereira Manizales	1,74
<b>Hacienda</b>	<b>249,99</b>
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General</b>	<b>249,99</b>
Construcción e Implementación de la Primera Línea del Metro de Bogotá - Movilidad Integral Bogotá y la Región	112,91
Diseño y Construcción de los corredores del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo de Mediana Capacidad Metroplús en el Valle de Aburra	47,82

## Continuación cuadro anexo 2-1

Vigencias futuras excepcionales comprometidas para ejecutar en 2021  
por sector, entidad y tipo de gasto  
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Apoyo Plan Todos Somos Pazzífico en el Litoral Pacífico Nacional	36,93
Construcción de las Fases II y III de la extensión de la Troncal Norte Quito Sur del Sistema Transmilenio Soacha	27,53
Implantación del Regiotram de Occidente entre Bogotá y Facatativá	24,79
<b>Defensa y Policía</b>	<b>150,00</b>
<b>Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General</b>	<b>150,00</b>
Construcción de la nueva sede para el Sector Seguridad y Defensa. Primera Fase Fuerzas Militares y Ministerio y de Defensa Nacional	150,00
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<b>128,58</b>
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General</b>	<b>128,58</b>
Apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali	88,58
Apoyo financiero para el fortalecimiento de la prestación del servicio de acueducto en los municipios de Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario - Norte de Santander	40,00
<b>Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones</b>	<b>117,85</b>
<b>Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	<b>117,85</b>
Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional.	72,41
Desarrollo masificación acceso a internet nacional.	45,44
<b>Educación</b>	<b>107,18</b>
<b>Ministerio Educación Nacional - Gestión General</b>	<b>107,18</b>
Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional.	107,18
<b>Total</b>	<b>1.896,94</b>

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

## Cuadro anexo 2-2

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

Sector / Entidad	Inversión
<b>Transporte</b>	<b>4.693,79</b>
<b>Instituto Nacional de Vías</b>	<b>4.674,27</b>
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. nacional	1.941,95
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos – Colombia Rural. nacional	551,15
Construcción de obras de emergencia en la infraestructura de la red vial primaria. Nacional	383,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Plato - Salamina - Palermo. Paralela Río Magdalena.	358,98
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cartago-Alcalá-Montenegro-Armenia. Valle Del Cauca, Quindío	295,45
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Buenaventura-Bogotá-Villavicencio-Puerto Gaitán-El Porvenir-Puerto Carreño. Transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño. Valle Del Cauca, Quindío, Tolima, C/Marca, Meta, Vichada.	212,69
Mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación, construcción de la carretera Colombia - La Uribe, Conexión Pacifico - Orinoquia. Huila, Meta	207,00
Mejoramiento y mantenimiento carretera las Animas - Santa Cecilia - Pueblo Rico – Fresno - Bogotá. Transversal Las Animas-Bogotá. Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Cundinamarca	186,50
Mejoramiento, mantenimiento y conservación del Sistema de Transporte Férreo en la red vial. Nacional	154,24
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera San Gil - Onzaga - Santa Rosita. Transversal San Gil - Mogotes - La Rosita. Santander, Boyacá	90,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tumaco – Pasto - Mocoa de la Transversal Tumaco -Mocoa en los departamentos de Nariño, Putumayo	79,33
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera San Roque - La Paz - San Juan Del Cesar - Buenavista y Valledupar - La Paz. Troncal del Carbón. Cesar, La Guajira.	77,44
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá – Medellín - Puerto Berrio - Cruce Ruta 45 – Barrancabermeja – Bucaramanga -Pamplona - Arauca. Chocó, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca	52,57
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Túquerres - Samaniego. Nariño	39,25
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de las circunvalares de San Andrés y Providencia	20,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Patico - La Plata de los circuitos ecoturísticos Huila, Cauca.	15,10
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Sabaneta – Coveñas. Sucre – Córdoba.	9,62
<b>Agencia Nacional de Infraestructura</b>	<b>19,51</b>
Rehabilitación construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional.	19,51
<b>Planeación</b>	<b>801,29</b>
<b>Departamento de Planeación - Gestión General</b>	<b>801,29</b>
Apoyo al desarrollo de proyectos a través del Fondo Regional para Los Contratos. Nacional	801,29
<b>Salud Y Protección Social</b>	<b>599,97</b>
<b>Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General</b>	<b>599,97</b>
Mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud nacional.	599,97
<b>Interior</b>	<b>303,01</b>
<b>Ministerio del Interior - Gestión General</b>	<b>303,01</b>
Fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES) a nivel nacional	303,01
<b>Hacienda</b>	<b>294,06</b>
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General</b>	<b>294,06</b>
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) en el municipio de Armenia	48,78

*Continuación cuadro anexo 2-2*

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

Sector / Entidad	Inversión
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Santa Marta	46,70
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio Popayán	35,57
Implementación Sistema Integrado de Transporte Masivo Envigado, Medellín, Itagüí.	32,10
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) en el municipio de Neiva	31,62
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para el municipio de Valledupar	29,65
Implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Sincelejo	27,24
Implementación Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio Montería	20,31
Implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto	17,98
Implementación del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga	4,11
<b>Total</b>	<b>6.692,12</b>

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

**Anexo 3**  
**Relación de opinión**  
**y hallazgos presupuestales**



## Consolidado

Clase de hallazgos	Cantidad	Valor
Incorrecciones	165	3.755.812.209.304
Imposibilidades	10	1.829.180.978.422
<b>Total</b>	<b>175</b>	<b>5.584.993.187.726</b>

## Incorrecciones

Unidad ejecutora: Presidencia de la República - Gestión General	
Código: 02-01-01	Sector: 20 Presidencia de la República
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
1	Pago de intereses moratorios por \$1.565.338.128 a los demandantes, como consecuencia de la gestión inoportuna para el pago de la sentencia ejecutoriada el 14 de febrero de 2017 en el proceso de Reparación Directa No. 27001-33-31-706-2004-00409-01, inobservando las normas.	1.565.338.128,00	F

Unidad Ejecutora: Agencia de Renovación del Territorio (ART)	
Código: 02-14-00	Sector: 20 Presidencia de la República
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
2	Incorrección de Hecho pues las reservas de apropiación constituidas superan el tope establecido en la norma con relación a los gastos de inversión	5.587.473.367,00	A
3	La entidad no es coherente en su actuar con respecto de la resolución 00818 del 28 de diciembre de 2021 ya que registra como tal una cuenta por pagar al cierre del periodo, no así con relación a la liberación de los recursos no ejecutados por el valor relacionado, ya que los mismos no fueron liberados. Se evidencia falta de gestión para realizar la terminación unilateral del contrato SGM 0100 21 y liberar los recursos no ejecutados. Con relación al plazo para la constitución de las cuentas por pagar la entidad reconoce que lo realizó en enero del 2022.	52.168.130,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios			
Código:03-24-00		Sector: 10 Planeación	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
4	La entidad en de la vigencia 2021 dejó de ejecutar \$ 427.876.101.023 de los recursos aprobados para el rubro de funcionamiento y para el rubro de inversión \$ 1.704.504.527. Los cuales eran recursos que ya estaban aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no se ejecutaron, lo que se conoce como pérdidas de apropiación.	429.580.605.550,00	D
5	Al cierre del aplicativo SIF Nación para la vigencia 2020 en los módulos de Gestión Presupuesto Gastos y Gestión Contable, específicamente para adelantar el trámite de Compromisos y de Obligaciones, de acuerdo con la anterior actividad, el Grupo de Tesorería y central de cuenta, durante el período de transición identificó recaudos por valor de treinta y siete mil cuatrocientos veintisiete millones ciento cincuenta y cuatro mil doscientos veinticuatro pesos mcte (\$37.427.154.224,00) por concepto de Contribución Adicional que deben ser transferidos al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en cumplimiento de lo establecido en el Art. 314 de la Ley 1955 de 2019.	37.427.154.224,00	D
6	la Auditoría financiera vigencia 2021, se evidenció que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, incurrió en el pago de sanciones a cargo de diferentes municipios, por concepto de: Presentación de Información exógena, Retención de ICA y Estampillas Pro universidad Tecnológica del chocó, por valor de \$ 5.185.043.	5.185.043,00	F
7	<p>En la SSPD se evidencia una planeación tributaria deficiente por parte de la entidad, la cual permite considerar alternativas de ahorro en impuestos, en los proyectos de inversiones u operaciones que se vayan a realizar; mejorar el flujo de caja de las entidades, programando con la debida anticipación el cumplimiento adecuado de las obligaciones tributarias.</p> <p>Lo que ocasiona debilidad en la planeación de la entidad, específicamente en el incumplimiento al principio de planeación consagrado en la Constitución Política de Colombia, toda vez que ninguna entidad debe presupuestar gastos por sanción, de haber realizado un buen ejercicio de planeación. Al tener implementado en las entidades un plan tributario, habrá mayor grado de confiabilidad de las operaciones que se realizan, las cuales optimizan los recursos con la finalidad de garantizar la oportunidad en los procedimientos realizados por la entidad.</p> <p>Planeación tributaria deficiente por parte de la entidad, la cual permite considerar alternativas de ahorro en impuestos, en los proyectos de inversiones u operaciones que se vayan a realizar; mejorar el flujo de caja de las entidades, programando con la debida anticipación el cumplimiento adecuado de las obligaciones tributarias.</p> <p>Al revisar las justificaciones, con las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, constituyó la creación de reservas presupuestales, se pudo evidenciar que 16 contratos del total de la muestra, que corresponde a 61 contratos. los cuales asciende a la suma de \$ 634.848.389,39 y que fueron justificados por la Entidad en el memorando No. 20225300012243 del 20 de enero de 2022, sin que este cumpliera con lo establecido en el "artículo 8 de la Ley 819 de 2003", "artículo 89 del Decreto 111 de 1996)" y la circular interna No. 2021500000354 del 01 de octubre de 2021 "Pautas cierre contractual y financiero 2021" Específicamente en lo concerniente a datos individuales relacionados con número de contrato, nombre del contratista, valor de la reserva y justificación de la misma; además de adolecer de datos concernientes al detalle financiero de cada uno de los contratos justificados.</p>	634.848.389,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores			
Código: 11-02-00		Sector: 12 Relaciones Exteriores	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
8	No se realizó ni gestionó oportunamente el reintegro de recursos asignados y no utilizados por la misión diplomática en Abu Dabhi, tanto en 2020 como en 2021. Evidencia falta de seguimiento al proceso y deficiencias de control interno.	1.509.059.976,00	A

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Notariado y Registro			
Código: 12-04-00		Sector: 27 Justicia y del Derecho	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
9	Se presentan deficiencias en la elaboración de cinco (5) reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2021, relacionadas con el principio de anualidad, planeación, programación y gestión administrativa.	-	D
10	Se presenta fenecimiento de Reservas Presupuestales 2020, las cuales tuvieron 0% de ejecución en la vigencia 2021, por deficiencias en su constitución.	-	A

Unidad Ejecutora: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)			
Código: 12-08-00		Sector: 27 Justicia y del Derecho	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
11	Incumplimiento de la normatividad aplicable, producto de debilidades en el autocontrol por parte del grupo de nómina en liquidación y pago de prima de riesgo, que ocasionan pagos de lo no debido y presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$98.654.249	98.654.249,00	F
12	Ejecución de \$4.048.000 que corresponde al pago por extemporaneidad de la información exógena del impuesto de industria y comercio del año gravable 2018 al Municipio de Bucaramanga.	4.048.000,00	F
13	El establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz – Itagüí, mediante orden de pago No. 341889221 del 09 de diciembre de 2021, canceló al Municipio de Itagüí la suma de \$5.391.070 por concepto de sanciones e intereses, de mora por la extemporaneidad en el cumplimiento de las obligaciones de la Retención del Impuesto de Industria y Comercio – RETEICA, de las vigencias 2014 y 2015.	5.391.070,00	F
14	Contratación N° 310-2019 celebrado por la USPEC para entregar, instalar, realizar el montaje, hacer pruebas y poner en funcionamiento los talleres para capacitación y labores con textiles y de capacitación y labores de carpintería, mantenimiento y cueros de dotación operativa para el funcionamiento del establecimiento de EPAMS Girón. fueron entregados al INPEC, sin embargo, se evidenciaron los equipos para ejecutar los talleres de metalmecánica sin operación.	136.323.440,00	F
15	Contrato N°312 de 2019, celebrado entre USPEC y GRUPO GEMLSA SAS. Para equipos que fueron entregados al INPEC, pero en el área de lavandería del establecimiento de mediana seguridad EPAMS Girón, se evidencia que en la actualidad todos los equipos entregados no se encuentran operando.	846.840.000,00	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

<b>Unidad Ejecutora: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	
Código: 12-11-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
16	Contratos No. 353 de 2021 Y No. 403 de 2021 sin estudios ni planeación en gastos de infraestructura física.	1.516.923.017,00	A
17	Pérdida de apropiación presupuestal por no ejecución de recursos	5.940.009.942,00	Sin Incidencia
18	Reservas inducidas corresponde a valore ejecutados en vigencia 2021 clasificación cuentas por pagar	9.931.167.549,00	A
19	Reservas constituidas por compromisos al finalizar vigencia con adiciones a contratos.	106.995.729.963,26	A
20	Ejecución contractual no clasificada en cuentas por pagar por ejecución vigencia 2021	299.026.908,00	A
21	Ejecución contractual en vigencia 2020 del contrato No. 309-2019 y no pago oportuno	1.465.000.000,00	D
22	Cuentas por pagar de ejecución alimentación 2021 constituidas en reservas	1.635.500.822,00	A

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General</b>	
Código: 15-01-01	Sector: 14 Defensa y Policia
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
23	Realizado el seguimiento del contrato No.051 de 2020 suscrito con ATLAS CONTINENTAL GROUP S.A., que tuvo por objeto la "Prestación del servicio integral a bordo de catering para las aeronaves de las Fuerzas Armadas de Colombia y de la Policía Nacional que transportan al señor Ministro de Defensa Nacional y su comitiva en rampas aeroportuarias a distintas ciudades para cumplir las actividades propias de su cargo a nivel nacional e internacional", la Contraloría evidenció que el contratista presentó la factura No. ACFE 6 del 10/12/2020 correspondiente a los servicios prestados del 1 al 10 de diciembre de 2020 por la suma de \$15.642.000, el cual fue recibido a satisfacción de acuerdo con, el informe de supervisión del 14 de diciembre del 2020 valor que no fue cancelado en la vigencia 2020. Posteriormente la Entidad realizó liberación de saldos presupuestales del contrato por valor de \$15.644.909, lo que no permitió la constitución de la respectiva reserva presupuestal o cuenta por pagar, por lo tanto, para realizar el pago de esta obligación la Entidad constituyó una vigencia expirada afectando con esto el presupuesto de la vigencia 2021, desconociendo el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.	15.642.000,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa - Ejército Nacional de Colombia</b>	
Código: 15-01-03	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
24	Se evidencia que la constitución de la reserva presupuestal por Prima de Instalación (\$3.430.308.027,00) y Subsidio Familiar (\$125.623.732,04) en la vigencia 2021, no se ajusta a la excepcionalidad establecida normativamente, ya que a pesar de que esos beneficios a empleados se causaron en los años 2019 y 2020, no se realizaron los trámites oportunamente con el fin de efectuar los pagos correspondientes, por lo que en primer término se tramitó como pago de pasivos exigibles en la vigencia 2021, que terminaron constituyéndose como reserva para pagarse en el año 2022.	3.555.931.759,00	D
25	Se evidenciaron reservas de contratos que a diciembre 31 de 2021 habían terminado su plazo, sin embargo, de acuerdo a la revisión de los contratos faltaba parte de su ejecución, constatando que no existió la ampliación o prórroga de estos, para poder constituirse la reserva presupuestal y efectuarse los pagos futuros correspondientes.	1.017.407.667,00	A
26	Se observó que no se llevó a cabo la reducción y reintegro de los saldos no utilizados tanto de los contratos de la vigencia 2021 como las reservas presupuestales por \$572.631.071, recursos que debieron ser liberados de los certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro presupuestal para ser reincorporados al presupuesto antes del 31 de diciembre de 2021 para ser ejecutados en otros proyectos	572.631.071,00	A
27	Existe una diferencia en el recaudo efectivo realizado por la oficina de Tesorería CENAC Cúcuta, con lo reflejado en la ejecución presupuestal de ingresos de Fondos Internos, se detectó una diferencia por \$698.323.288 que obedece a valores dejados de registrar como ingresos de arrendamientos y escoltas mes a mes en el presupuesto mencionado, Se evidencia que al realizar el ingreso de tesorería la Unidad ejecutora no realiza el paso correspondiente al recaudo del mismo, con lo cual no consolida dicha información en el sistema SIIF Nación.	698.323.288,20	A

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana</b>	
Código: 15-01-05	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
28	Debido al atraso en la ejecución de la obra de la primera fase del Centro de Recursos para el Aprendizaje e Investigación - CRAI (contrato No. 195-00-A-COFAC-JELOG-2020), del monto total de SEIS MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$6.800.000.000) de vigencias futuras autorizadas para el año 2021, quedaron sin ejecutar TRES MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS CON 33/100 (\$3.995.129.491,33), es decir el 58,8% del valor programado para dicho año.	3.995.129.491,00	A
29	Se observó dentro de la documentación contentiva del expediente que el contrato finalizó el 31 de agosto del 2021, el cual no fue sometido a modificatorios que lo adicionaran posterior a esta fecha. Por lo anterior, la reserva presupuestal por valor de \$39.270.000 constituida al cierre de la vigencia 2021 no está respaldada por un contrato que se encuentre vigente.	39.270.000,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

<b>Unidad Ejecutora: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional</b>	
Código: 15-11-00	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
30	De las reservas constituidas a 31 diciembre 2021 por \$3.261.030.441, el 54% fue por el rubro Inversión equivalente a \$3.086.102.181 sobrepasando el límite permitido del 15%, según lo establece el Art.78 del Decreto 111 de 1996.	3.086.102.181,00	A
31	Contrato Nro.CO18000231-GAC Módulos que no han sido implementados: "Reconocimiento y Sustitución Asignación de Retiro", "Pago de Asignación de Retiro" y "Jurídica - Control de Procesos y Liquidación de Sentencias"	270.000.000,00	A
32	Contrato Nro.CO18000214-GAC, se evidenció que la APP móvil fue implementada según el Recibido a Satisfacción del 07 de mayo de 2019 y se dio a conocer a todos los usuarios de la Entidad a partir del mes de mayo del mismo año. Actualmente esta aplicación no está en uso desde el 2020, debido a que las aplicaciones móviles requieren de una publicación anual en las Store's de IOS y Android, la Entidad manifiesta que esta publicación no fue adquirida debido a que "los recursos apropiados fueron recortados por el Gobierno Nacional, obligando a la Entidad Pública a dar prioridad a otros proyectos de mayor necesidad para la prestación del servicio a las afiliados, beneficiarios y colaboradores; dejando de lado, el pago del correspondiente licenciamiento de la App-Móvil".	75.000.000,00	A
33	Del contrato Nro.CO18000231-GAC suscrito el 05 de octubre de 2018, con un plazo de ejecución a partir de la firma del acta de inicio correspondiente hasta el 30 de abril de 2019 de acuerdo al último Modificadorio No7, y dentro de sus requerimientos técnicos se encuentra los "Servicios de Integración del ERP JD Edwards con el CRM Cloud de Oracle Contratado Por CASUR. la entidad no ha gestionado los recursos necesarios para hacer uso de la integración.	100.000.000,00	A
34	Una diferencia total de \$10.506.670.272 de sus Ingresos propios, los cuales quedaron sin reportar en el Formulario F1 "Origen de los Ingresos" de la Rendición de la cuenta anual en SIRECI, generando de esta manera reportes con información incompleta en la rendición de la cuenta e inobservando de esta manera lo establecido en la normatividad que antecede, situación presentada por falta de verificación de la información a reportar al ente de control fiscal	10.506.670.272,00	A
35	El traslado de actividades de una vigencia a otra, la unión de unas con otras, la no ejecución de actividades (actividades ejecutadas según las programadas), lo que podría impactar en el logro de los objetivos del proyecto	2.758.807.181,00	A
36	Para realizar un mantenimiento a la estructura denominada edificio de alojamientos con afectación al patrimonio económico del estado en razón a que como se dijo, dicha intervención no era pertinente. Hoy en día, las instalaciones no están siendo utilizadas pago \$222,834,872 - en desarrollo del mismo por concepto de AIU en los ítems referenciados con antelación aumentaron injustificadamente el valor del contrato, presentando una mayor onerosidad con detrimento a las arcas económicas del Estado, por \$18,070,469 y al comparar los ítems contratados con los cancelados se evidencian actividades no ejecutadas o ejecutadas parcialmente y cancelé por una actividad que estaba inmersa en otro contrato, luego resultaba innecesaria su contratación en detrimento al patrimonio del estado por \$6,281,897	247.187.238,00	F
37	Al contrato CO19000214 se evidenció que, pese a que se trataba de aquellos bajo la denominación de OBRA PÚBLICA, de la verificación de sus ítems inicialmente definidos y los no previstos se colige que la real negociación hacía relación a un contrato mixto que incluía construcción propiamente dicha y suministro, para lo cual se encontraron inconsistencias que generan posibles detrimentos a las arcas del estado. pagaron ítems que hacían relación a suministro de bienes y servicio a los cuales se les incluyó AIU, cuando por su naturaleza el costo indirecto va implícito en su elaboración antes de ser puestos en el mercado, en cuyo precio de venta se establece el margen deseado de utilidad, por lo que no es dable incluir dicho concepto, ya que distorsionaría su valor.  En cuanto a los segundos (servicios), al igual que el anterior, no podría de ningún modo establecerse el reconocimiento del AIU ya que por su condición corresponde a actividades cuya finalidad no incluyen transformación ni elaboración de un producto.	44.027.449,00	F
38	SOPORTES IMPREVISTOS CONTRATO CO19000214 GAC (IP) (D) Los hechos ocurridos se presentan por deficiencias al momento de la concepción de la contratación y de los controles en el seguimiento técnico, jurídico y financiero del contrato.  Conforme a lo precedente este hallazgo tiene connotación Disciplinaria(D) e Indagación Preliminar (IP). Tal como lo anota el concepto emitido por la Contraloría General de la República "En los eventos en que no se acredite su afectación o cuando esta sea inferior al monto total incluido en la oferta y pactado en el contrato por dicho concepto, el contratista tiene la obligación de devolverlo total o parcialmente, según sea el caso. A su vez el Interventor y el Representante Legal de la entidad contratante, tienen la obligación de exigir su devolución". Bajo dicho parámetro, en el caso concreto, al no haberse utilizado dicho rubro, o mejor aún, al no encontrar soporte que justifique su gasto, nos encontramos ante un posible aumento injustificado de la utilidad obtenida	186.941.145,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

39	contrato Nro.CO19000246, suscrito el 05 de diciembre de 2019, con un plazo de ejecución hasta el 18 de diciembre de 2020 según el último Modificadorio No 3, cuyo objeto es "CONSTRUIR ESQUEMAS DE PROCESAMIENTO ANALÍTICO EN LÍNEA – BUSINESS INTELLIGENCE PARA LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL.", por cuantía de \$750.000.000, el producto de este contrato fueron la entrega de 39 tableros de Business Intelligence (BI), actualmente varios de los tableros no han podido ser utilizados por los funcionarios de la Entidad, ya que se requiere actualizar la Base de Datos de dichos tableros periódicamente, este proceso lo realizan con el apoyo del grupo de sistemas, puesto que los funcionarios no tienen habilitados sus usuarios para llevar a cabo esta funcionalidad, pero la comunicación con el grupo de sistemas no ha sido eficiente, los funcionarios de diferentes áreas han realizado dichas solicitudes en varios momentos, como por ejemplo, agosto de 2021, marzo de 2022, o han informado la situación personalmente y no han tenido respuesta	750.000.000,00	A
----	---	----------------	---

Unidad Ejecutora: Policía Nacional - Gestión General	
Código: 16-01-01	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
40	El valor de \$87.001.443.730,81, equivalentes al 34,09% del total de la reserva presupuestal, es considerado como incorrecciones materiales por cuanto no cumple con los requisitos para la refundación de la reserva presupuestal, donde se evidencia debilidades en la constitución de estas, dado que se constató que la justificación dada por la Entidad, no cumple la normatividad para la vigencia 2021.	87.001.443.730,00	D
41	La Policía Nacional Meta, constituyó reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2021 por valor de \$659.869.886,37, de los cuales el valor de \$18.598.450, no fue constituida de conformidad con la ley, sino que fue justificada como "sobrante de contrato finalizado" del contrato 103-07-20141-20 de agosto 13 de 2020	18.598.450,00	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Agricultura - Gestión General	
Código: 17-101-01	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
42	En este orden de ideas, se observa que las adiciones no contemplaron lo reglamentado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que: "(...) los giros de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...)", que para este caso corresponde a: "(...) apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de las familias rurales en pobreza extrema, mejorar las condiciones de inclusión financiera y fortalecer el nivel de desarrollo de capacidades locales y gestión de conocimiento (...)".	112.901.147.217,00	D
43	Que el valor comprometido en 2021, no contempló lo reglamentado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que: "(...) los giros de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...)", que para este caso corresponde a: "(...) apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de las familias rurales en pobreza extrema, mejorar las condiciones de inclusión financiera y fortalecer el nivel de desarrollo de capacidades locales y gestión de conocimiento (...)".	39.445.687.409,00	D
44	Que los desembolsos no contemplaron lo reglamentado en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia 2021, que estableció que: "(...) los giros de recursos solo podrán efectuarse cuando se hayan recibido Los bienes y/o servicios, y en todo caso, cuando se haya cumplido el objeto del gasto (...)", que para este caso corresponde a: "Mejorar las producción de las cadenas agropecuarias, fortalecer la comercialización de las cadenas agropecuarias y fortalecer el diseño e implementación de las políticas agropecuarias".  Lo anterior, debido a la inobservancia del marco normativo presupuestal al suscribir los compromisos contractuales	6.750.000.000,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

Unidad Ejecutora: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)			
Código: 17-02-00		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
45	De información en la plataforma SECOP II referente a los contratos relacionados anteriormente, cierto es que, no se halló la totalidad de la información debidamente publicada; esta situación desconoce no solo la obligación de publicidad contemplada en los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014 y Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.1.1.3.1, sino también constituye inobservancia de los principios de divulgación y transparencia de la información.	1	A
46	Del Informe de Evaluación del Contrato ANT MC-015-2021 no fue posible encontrar los documentos que proporcionen la explicación de las razones que sustenten el valor de la oferta, es decir no hay la justificación o análisis que permita evidenciar la certeza que permita determinar con certeza si cumplió con los requisitos habilitantes establecidos en el numeral 8 de la invitación pública del proceso de selección de Mínima cuantía.	22.744.470,00	A
47	Del análisis efectuado de la información de PAC de la posición 1.1 GASTOS DE PERSONAL NACIÓN y de la Posición: 3-8 CNC - INVERSIÓN ORDINARIA NACIÓN CSF se presentaron diferencias al comparar la información contenida en los informes de Consolidación y clasificación de la programación recibida por recurso por rubro aprobado y el informe de Ejecución Programación mensual de pagos, lo que conlleva una diferencia con el informe de ejecución del presupuesto tal ejecutado	1	A

Unidad Ejecutora: Agencia Nacional de Tierras (ANT)			
Código: 17-17-00		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
48	Se establece una incorrección presupuestal significativa y material por \$60.353.845.922, en los rubros señalados, que equivalen al 26% del total de los compromisos del presupuesto de inversión, por cuanto se comprometieron recursos y no se ejecutaron dentro de la vigencia 2021.	60.353.845.922,00	A
49	Las anteriores situaciones se deben a la falta de verificación, seguimiento y control en la constitución y ejecución de las reservas presupuestales, tanto por las direcciones, subdirecciones, UGT, secretaria general, como por la supervisión designada; lo que ocasionó incorrección material, al sobrestimar las reservas presupuestales constituidas en cuantía de \$16.087.136.455, correspondientes a 23 registros de reservas no refrendadas equivalentes al 31,5% de 73 registros presupuestales evaluados.	16.087.136.456,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	
Código: 17-18-00	Sector: 06 Agropecuario
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencia
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
50	La Agencia transfiere recursos a la Fiduciaria a través de resoluciones de cofinanciación y estos son invertidos en carteras colectivas, mientras son aplicados en el marco de los objetos de las resoluciones de cofinanciación.	1	A
51	La Agencia transfiere recursos a las entidades territoriales, a través de convenios interadministrativos y estos se encuentran en las entidades bancarias autorizadas por los municipios, mientras el ente territorial realiza el proceso de contratación de la EPSEA.	1	A
52	La ADR, no realizó seguimiento posterior y oportuno en actividades de cosecha y postcosecha	1	A
53	La CGR logro evidenciar que la resolución 351 expedida en el 2018 tiene asignados recursos desde la vigencia 2018; sin embargo, a la fecha reporta un avance técnico de tan solo el 40%, impidiendo que el total de la población obtenga beneficios del proyecto; con relación al avance financiero, este se encuentra en el 95%, donde la CGR mediante análisis de información logro determinar que por la no ejecución de las actividades, la Asociación ASOCAMPOS tiene en su poder el 60% del valor desembolsado por la UNODC y el contratista Proyectos Integrales del Huila S.A.S, un valor de \$25.379.493 equivalente a la no ejecución de cuatro (4) sistemas de secado solar para café especial, los cuales deben ser reembolsados a ASOCAMPOS	1	A
54	No se cumplió con el objetivo del proyecto en lo que respecta al propósito de mejorar la calidad del café producidos por los asociados a ASO CAFÉ	1	A

Unidad Ejecutora: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	
Código: 19-14-01	Sector: 05 Salud y Protección Social
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencia
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
55	Deficiencias en la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud y de la interventoría, así como la no aplicación de los descuentos por los incumplimientos en los mismos.	1	D
56	Se evidenció que 113 reservas con una participación del 45% por \$292.690.420 que representan el 2% del valor total de las reservas, no se enmarcan en el criterio de caso fortuito y/o fuerza mayor en consecuencia no fueron constituidas de acuerdo con la normatividad vigente y, en consecuencia, no se refrendan.	292.690.420,00	D
57	Se estableció el pago de intereses de mora causados por el pago inoportuno del impuesto predial de bienes inmuebles de propiedad de la entidad.	24.376.651,00	F

Unidad Ejecutora: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	
Código: 19-14-02	Sector: 05 Salud y Protección Social
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
58	Las deficiencias de control frente a los recursos destinados por la Entidad para el pago de la Nómina de Pensionados ocasionan un posible detrimento patrimonial por concepto de pagos de mesadas pensionales a personas fallecidas durante la vigencia 2021	890.721.073,00	D
59	Se estableció el pago de intereses de mora causados por el pago inoportuno del impuesto predial de bienes inmuebles de propiedad de la entidad.	24.376.651,00	F
60	Se estableció que 102 reservas para la Unidad Ejecutora de Pensión que corresponden al 40% por \$482.517.068 que representan el 19% de valor total constituido, no se enmarcan en el criterio de caso fortuito y/o fuerza mayor, por lo anterior, no se refrendan	482.517.068,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

<b>Unidad Ejecutora: Servicio Geológico Colombiano (SGC)</b>	
Código: 21-03-00	Sector: 07 Minas y Energía
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
61	El compromiso número 76821 con número de documento soporte 599-2021 por un valor de \$10.661.350 se encuentra con fecha de registro y fecha de creación 24 de enero de 2022, sobrepasando la fecha señalada por la ley para la constitución de ésta.	10.661.350,00	A

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión General</b>	
Código: 23-01-01	Sector: 08 Comunicaciones
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
62	Presupuestaron un mayor valor en gastos de personal, de acuerdo con las necesidades reales del área	6.049.504.968,00	D
63	Generaron una vigencia futura, sin haber realizado un adecuado seguimiento y control durante la vigencia con el fin de utilizar recurso que tenían disponibles para ese concepto del gasto	9.818.900,00	D
64	La CGR revisó los informes mensuales de ejecución y al verificar la "INFORMACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE – Pagos programados", se pudo evidenciar que las fechas de los pagos del referido contrato 005 de 2021, se registran con fechas de pago en la vigencia 2020.	82.087.429,00	D
65	Transcurridos 8 meses desde la firma del convenio interadministrativo 013 del 16 de junio de 2021, la Contraloría no evidenció que se haya dado cumplimiento a la cláusula sexta, numeral 6.10 CLÁUSULA DEVOLUCIÓN SALDOS NO EJECUTADOS AL TESORO NACIONAL en donde se dispuso que: "Dentro de los seis meses (6) siguientes a la firma del convenio, el ICETEX, procederá a efectuar el cálculo financiero que determine el costo total de la inversión, incluyendo el valor de las matrículas, intereses de crédito, prima de garantías, recaudo de cartera, gravamen a los movimientos financieros, gastos de administración y demás erogaciones propias de la ejecución generadas con ocasión de la creación del Fondo y su administración.	3.095.666,02	D
66	En la gestión del presupuesto durante la vigencia 2021, se evidenció que dejaron de ejecutar recursos por valor de \$16.111.550.307 en los gastos de funcionamiento; específicamente en los conceptos de Servicios para el Cuidado de la Salud Humana \$12.39.579, ejecución del 50%, Transferencias Corrientes \$15.371.882.868, ejecución del 31.72%, Provisión Gastos Institucionales \$15.154.281.016, ejecución 0.0%	15.371.882.868,00	A
67	En la ejecución del presupuesto durante la vigencia 2021, se evidenció que realizaron una serie de modificaciones (reducciones y adiciones) en los diferentes conceptos del gasto; de lo anterior se resalta el caso del rubro de Sentencias y Conciliaciones donde realizaron una modificación presupuestal, de acreditación de recursos por \$3.453.856.554, en el mes de noviembre con el fin de pagar una sentencia en contra de la entidad; sin embargo, únicamente hasta el mes de noviembre procedieron a realizar el pago	4.845.718.984,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

<b>Unidad Ejecutora: Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	
Código: 23-06-00	Sector: 08 Comunicaciones
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
68	La Contraloría determinó que, a 31 de diciembre de 2021, el FUTIC efectuó reintegros por \$7.127 millones por concepto de PAC mensualizado que fue programado y no ejecutado.	7.127.067.453,00	A
69	el FUTIC constituyó reservas presupuestales sobre los gastos de funcionamiento por \$30.434,2 millones de pesos, es decir el 4% del total del presupuesto por este rubro para la vigencia 2021 (\$710.052 millones).	30.432.200.000,00	D
70	la Contraloría evidenció que durante la vigencia 2021, el FUTIC dejó de ejecutar recursos por concepto de vigencias futuras por \$92.138,9 millones, de los cuales \$86.355,7 millones corresponden a autorizaciones de la vigencia 2019 y \$5.783,2 millones a la vigencia 2020	92.138.986.308,00	A
71	Se observa que, a 31 de diciembre de 2021, el Fondo Único de TIC, pagó \$4.487,2 millones bajo el concepto de vigencias expiradas - pasivos exigibles, así: Lo anterior evidencia deficiencias en el control y seguimiento a la ejecución presupuestal de la entidad que ocasiona el mantenimiento de recursos ociosos durante las vigencias 2020 y 2021, impidiendo que pudieran ser destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de la entidad	4.487.182.902,00	D
72	De las reservas presupuestales constituidas en 2020, a 31 de diciembre de 2021 no se ejecutaron \$254,2 millones, teniendo en cuenta que realizaron compromisos por \$26.579 millones de los cuales obligaron \$26.324,8 millones	254.273.984,00	D
73	la Contraloría General encontró deficiencias en la programación de recursos de gastos de funcionamiento del FUTIC, relacionados con el rubro de sentencias y conciliaciones. Lo anterior, toda vez que a pesar de que, desde la vigencia 2019, la entidad conocía sobre la demanda en curso en el Centro de Arbitraje y conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, por la ejecución del contrato de aporte 875 de 2013, y que la probabilidad estimada de pérdida del proceso era alta, no programó los recursos requeridos en el rubro antes citado, con el fin de atender esta obligación. Por lo anterior, y con ocasión de la aprobación del acuerdo conciliatorio, la entidad tuvo que realizar un traslado presupuestal dentro de los gastos de funcionamiento, contracreditando el rubro 03-11-7-001 en \$30.300,9 millones, con el fin de garantizar los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones derivadas del acuerdo antes mencionado, desfinanciando las transferencias al operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica.	30.309.000.000,00	D
74	La comisión auditora estableció que \$2.872 millones transferidos a la Agencia Nacional del Espectro -ANE, tuvieron que ser devueltos al presupuesto de gastos de funcionamiento del Fondo, toda vez que no fueron utilizados. El caso de la transferencia por \$34.574 millones, que fue modificada el 31 de diciembre de 2021, reduciendo su valor a \$31.702 millones. Lo anterior, según la entidad, de conformidad con las proyecciones de gasto realizadas por esa entidad y que a pesar de que ha realizado las gestiones para el proceso del rediseño institucional, ésta no cuenta a la fecha con las autorizaciones pertinentes, por lo cual no se hará uso de la totalidad de los recursos que la Resolución No. 00005 de 2021 del FUTIC.	2.872.000.000,00	A
75	Del análisis realizado, se observó que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.8.2.2.9. del Decreto 1078 de 2015, adicionado por el Art. 3 del Decreto 377 de 2021, el FUTIC no contaba con los recursos necesarios, ni tampoco con el certificado de disponibilidad presupuestal, ni el registro presupuestal requerido para cubrir las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato 010 de 2004, entre los meses de julio a diciembre de 2021, por un valor de hasta \$8.849 millones.	8.849.000.000,00	D
76	Con base en el análisis realizado por la CGR se pudo evidenciar que durante la vigencia 2021, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$256.018,5 millones del presupuesto apropiado, de los cuales, \$ 43.475 millones, corresponden a recursos de funcionamiento (17%) y \$212.543,4 millones a presupuesto de inversión (83%)	256.018.492.029,00	D
77	A 31 de diciembre de 2022, de \$295.130,6 millones desembolsados por el Fondo Único de Tic, correspondiente a desembolsos y legalizaciones de actos administrativos se hicieron para apoyar el Fortalecimiento de los Operadores públicos del servicio de televisión, quedó un saldo por legalizar por \$25.357 millones, es decir el 8,6% de los recursos desembolsados, los cuales corresponden por concepto de transferencias condicionadas y desembolsos para legalizaciones de los actos administrativos.	25.357.039.260,00	D
78	La Contraloría estableció que durante la vigencia 2021, el FUTIC constituyó reservas presupuestales por \$43.079,8 millones, correspondientes a compromisos cuya recepción de los bienes o servicios contratados se realizó dentro de la vigencia, pero sus pagos no fueron tramitados oportunamente, así como reservas solicitadas pero que está en duda su pago dado que se encuentran en proceso. A continuación, se presenta la relación de tales compromisos: (Ver siguiente Tabla).	43.079.885.626,00	D

## Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

79	Los hechos descritos denotan deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de la ejecución del Convenio 764 de 2021. El presupuesto asignado para capacitar a los 12.666 docentes, por parte del FUTIC era de \$7.115.513,032, quien pago el 100% de este valor, habiendo logrado solo el 77% de la meta prevista, es decir 9.757 docentes. Por lo anterior, se concluye que existió un pago injustificado de \$1.636.567.997 correspondiente a los 2.909 docentes que no fueron capacitados.	1.663.567.997,00	F
80	El pago correspondiente a la primera anualidad no fue realizado durante la vigencia 2020, siguiendo lo establecido en el Decreto 658 de 2020. No obstante, su valor no fue ajustado en porcentaje de variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la vigencia 2021, momento en que efectivamente se pagó. Es decir, se establece una diferencia de \$810.412.581,80 por cada uno de los operadores de televisión abierta.  La situación descrita denota deficiencias en el seguimiento de la gestión de ingresos del Fondo, genera riesgo sobre recursos futuros que deben recibirse de acuerdo con lo reglamentado normativamente en el Régimen de Habilitación General televisión abierta radiodifundida, trasgrede lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1978 de 2019 y revela un presunto detrimento patrimonial por cuantía de \$1.620.825.163,61 por lo cual la observación tiene una presunta connotación disciplinaria y fiscal	1.620.825.163,00	F
81	Los hechos descritos denotan deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de la ejecución del Convenio 764 de 2021, de acuerdo con lo previsto en la normatividad expuesta previamente, y un presunto daño al patrimonio público por cuantía de mil seiscientos treinta y seis millones quinientos sesenta y siete mil novecientos noventa y siete pesos (\$1.636.567.997), por lo cual esta observación tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal.	1.636.567.997,00	F
82	En los procesos educativos se presume lesión del patrimonio público representado en el presunto detrimento de seis mil trescientos dos millones ochocientos ochenta y nueve mil quinientos cincuenta y cinco pesos (\$ 6.302.889.555), correspondiente a la diferencia entre el valor pagado por ciclos y el que, de acuerdo a los estudios previos, debió desembolsarse por la estructura curricular para la formación académica en programación, en la ruta de aprendizaje 2 definida por MinTIC (que estaba conformada para los cuatro ciclos) desplegada en su totalidad para 20.000 estudiantes. De acuerdo con lo expuesto, la CGR identifica una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, por lo cual el presente hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria y fiscal. z e ineficiente, por lo cual el presente hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria y fiscal.	6.302.889.555,00	F
83	Por lo anterior este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria y fiscal por un presunto detrimento patrimonial de treinta mil ciento cuarenta y siete mil millones ochocientos sesenta y nueve mil pesos (\$30.147.869.000).	30.147.869,00	F
84	Con base en todo lo anteriormente expuesto, se evidencia que el FUTIC se apartó del procedimiento establecido para la selección de los beneficiarios; aunado a esto, se pudo evidenciar en relación directa con el presunto detrimento patrimonial encontrado, que al haberse desembolsado la suma de \$26.698.788.527 (de acuerdo con la cláusula octava del Contrato 822 del 2019), se pagó al ICETEX un 2% de ese valor, por cuanto al efectuarse una devolución de \$21.862.787.204,04, el procedimiento a seguir sobre los costos de administración debió ser así mismo, la devolución del 2% de lo que no administró.  De esta manera, la CGR evidencia una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, desatendiendo el principio de responsabilidad y, por ende, no se satisfizo el interés general, por lo que se establece una presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de cuatrocientos sesenta y cinco millones ochenta mil pesos (\$465.080.000).	465.080.000,00	F

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Transporte - Gestión General</b>	
Código: 24-01-01	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
85	No se evidencia gestión para la ejecución o modificación del presupuesto para \$378.296.041 del rubro C-2410-0600-5 (Investigación y Estudio para la Determinación de Estructuras Tarifarias en los Modos de Transporte y Servicios Conexos Nacional), de los recursos apropiados en la vigencia 2021, situación que conllevó a una pérdida de apropiación.	378.296.041,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Transporte- Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)</b>	
Código: 24-01-06	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
86	Analizada las Cuentas por Pagar presupuestales se evidencia que en la Vigencia 2021, presenta un saldo de \$ 6.476.069.038,81 de las cuales 21 cuentas por pagar, por \$678.329.807,52 corresponden a vigencias anteriores (2011 a 2020), lo que distorsiona la gestión y ejecución presupuestal de Cormagdalena y los principios presupuestales en especial los de anualidad y programación integral.	678.329.807,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Vías (Invias)</b>	
Código: 24-02-00	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
87	INVIAS constituyó reservas presupuestales sin el cumplimiento de requisitos generándose una sobre estimación de la reserva por valor de \$18.898.172.004	18.898.172.003,83	D
88	INVIAS constituyó reservas presupuestales sin el cumplimiento de requisitos generándose una sobre estimación de la reserva por valor de \$477.000.000	477.000.000,00	D
89	INVIAS constituyó reservas presupuestales sin el cumplimiento de requisitos generándose una sobre estimación de la reserva por valor de \$16.182.457.743	16.182.457.743,00	D
90	Gestión inoportuna en la consecución de los recursos de adquisición de las franjas prediales requeridos para el desarrollo de las obras establecidas en el contrato 1686 de 2015, a la fecha del informe INVIAS se encuentra realizando la gestión y trámites pertinentes para apropiar los recursos, generando una subestimación por \$1.076.615.367	1.076.615.367,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil</b>	
Código: 24-12-00	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
91	El objeto del Contrato 21000865 H1 era la Adquisición e Instalación de Repuestos para los Sistemas CNS/MET/Energía, no obstante, la condición pago, de instalación estipulada en el contrato y lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 se constituyó la cuenta por pagar por \$317.313.381 para cubrir dicho contrato, sin haberse realizado la instalación.	317.313.381,00	D
92	Constitución de Reservas Presupuestales a 31 de diciembre de 2021, sin justificación correspondiente a hechos de Fuerza Mayor, Caso Fortuito, Irresistibles e Imprevisibles.	67.892.841.045,00	D
	Constitución de Reservas Presupuestales a 31 de diciembre de 2021, sin justificación correspondiente a hechos de Fuerza Mayor, Caso Fortuito, Irresistibles e Imprevisibles.	3.759.547.117,00	D
93	Los recursos apropiados en la vigencia de 2021 para algunos proyectos y/o rubros no fueron comprometidos y/o obligados en su totalidad. Adicionalmente, en algunos casos hubo pérdidas de apropiación, con lo cual se genera que no se haya desarrollado oportunamente y en su totalidad las metas y actividades que se establecieron para el 2021.	24.228.103.513,01	A
	Los recursos apropiados en la vigencia de 2021 para algunos proyectos y/o rubros no fueron comprometidos y/o obligados en su totalidad. Adicionalmente, en algunos casos hubo pérdidas de apropiación, con lo cual se genera que no se haya desarrollado oportunamente y en su totalidad las metas y actividades que se establecieron para el 2021	76.765.589.390,78	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

Unidad Ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)			
Código: 24-13-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
94	Reserva presupuestal del contrato VE- 508-2021 que no cumplen requisitos legales para su constitución, ya que las actividades o servicios contratados se ejecutaron en la vigencia 2021	7.713.560.227,00	D
95	Reserva presupuestal del contrato VEJ 530 DE 2021 que no cumplen requisitos legales para su constitución, ya que las actividades o servicios contratados se ejecutaron en la vigencia 2021	1.531.198.007,00	D
96	Reserva presupuestal el contrato VIC 489 de 2018 que no cumplen requisitos legales para su constitución, ya que las actividades o servicios contratados se ejecutaron en la vigencia 2021	118.087.350,00	D
97	Reserva presupuestal del contrato VGC-521-DE 2021 (fuente: recursos propios) que no cumplen requisitos legales para su constitución, ya que las actividades o servicios contratados se ejecutaron en la vigencia 2021	179.428.562,00	D
98	Reserva presupuestal contrato VGC-521-DE 2021 (fuente: recursos FOME) que no cumplen requisitos legales para su constitución, ya que las actividades o servicios contratados se ejecutaron en la vigencia 2021	178.634.206,00	D

Unidad Ejecutora: Procuraduría General de la Nación - Gestión General			
Código: 25-01-01		Sector: 17 Organismos de Control	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
99	Se evidenció que las reservas presupuestales de inversión constituidas por \$29.855.335.360,26, corresponden al 26%, excediendo el límite establecido para inversión del 15%, incumpliendo lo establecido en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 por falta de seguimiento y control, lo que genera riesgo que el Gobierno reduzca el presupuesto de la Procuraduría General de la Nación.	29.855.335.360,00	D
100	Por falta de seguimiento por parte de la Procuraduría en el proceso de legalización de viáticos, se evidenció que la Entidad no cumple con la legalización oportuna de las comisiones, inobservando lo establecido en la respectiva Resolución No.226 de 2016 Artículo Sexto establece que: "Legalización de viáticos. La legalización de las comisiones de servicios autorizados y de los viáticos y gastos de transporte generados en su cumplimiento deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su terminación".	913.432,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura			
Código: 27-01-02		Sector: 25 Rama Judicial	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencia	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
101	Se evidencia que la Unidad de Informática reporta a Contabilidad, el 29 de diciembre de 2021, los documentos soporte de pago, correspondientes al Contrato 234 de 2018 por valor de \$1.244.686.666. La anterior situación, no refleja la realidad de las obligaciones presupuestales y evidencia incumplimiento en lo establecido en la Circular 58 de 2021	1.244.686.666,00	A
102	Se evidencia que la Unidad de Recursos Humanos reporta a contabilidad el 30 de diciembre de 2021 los documentos soporte de pago del contrato 095 de 2021 por valor de \$308.263.932 incumpliendo la circular 58 del 2021	308.263.932,00	A
103	Se determinó incumplimiento de las normas señaladas, ya que en la revisión de los registros presupuestales de la Unidad 2 y de la Unidad 8 relacionados con A-01-01-01-001-001 Sueldo Básico- A-01-01-01-001-004 Subsidio de Alimentación- A-01-01-01-001-012 Auxilio de Conectividad Digital- A-01-01-03-059 Bonificación Judicial- A-01-02-03-059 Bonificación Judicial, A-01-01-03-081 Bonificación por Compensación, A-03-04-02-012-001 Incapacidades, A-01-01-03-001-001 Vacaciones, A-01-01-01-002-017 Prima de productividad, A-01-01-01-001-010 Prima de Vacaciones, A-01-01-01-001-009 Prima de Navidad, A-01-01-01-001-005 Auxilio de Transporte, de la Dirección Seccional Consejo Superior de la Judicatura Risaralda, se observaron registros presupuestales de obligaciones por mayor o menor cuantía al correspondiente registro presupuestal registrado en la ejecución presupuestal de la vigencia 2021. (Ver anexo No. 1A)	274.425.453,00	A

Unidad Ejecutora: Fiscalía General de la Nación - Gestión General			
Código: 29-01-01		Sector: 26 Fiscalía	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
104	Para la ejecución de los proyectos de inversión, se asignaron \$94.418.000.001 , y comprometieron \$93.907.687.031,43 no obstante, a 31 de diciembre de 2021, el valor ejecutado fue de \$89.209.594.413.79 del total apropiado, quedando sin ejecutar \$4.698.092.61	4.698.092.617,00	A
105	Verificadas las reservas presupuestales constituidas por concepto de viáticos en la vigencia 2020 y 2021, se observó que el registro presupuestal surge con fecha posterior al de salida del servicio	1	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión General			
Código: 32-01-01		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
106	Se evidenció la constitución de una reserva presupuestal como respuesta a una inapropiada planeación contractual que afectó determinar que el plazo de ejecución del contrato en realidad pasaría a la vigencia siguiente, y no por dificultades en la ejecución del contrato en razón a acontecimientos de la naturaleza, ni por la imposibilidad de ejecutarlo por orden de autoridad competente, ni por ninguna otra razón que pudiera considerarse de fuerza mayor o caso fortuito.	1.062.361.076,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

Unidad Ejecutora: <b>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)</b>			
Código: 32-01-04		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
107	En la evaluación de la constitución del rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2021, se evidenció que se constituyeron dos reservas presupuestales que no cumplían la condición para su constitución, dado que se trataba de compromisos cumplidos dentro de la vigencia y que por lo tanto su ejecución no debía ser trasladada a la vigencia siguiente. La justificación para su constitución se amparó en que los respectivos contratos fueron adicionados, situación que no soporta la constitución de una reserva, pero si la gestión del trámite de vigencias futuras.	4.511,00	D

Unidad Ejecutora: <b>Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)</b>			
Código: 32-17-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
108	Corponor no gestionó durante la vigencia 2021 el pago de una obligación financiada con recursos del PGN por lo que al momento del cierre presupuestal de la vigencia debió constituirse como cuenta por pagar. CORPONOR no está haciendo uso de la cuenta corriente autorizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el manejo y operación de los recursos situados con cargo al Presupuesto General de la Nación y en su defecto, la utiliza únicamente para la recepción de los giros y posteriormente, traslada los recursos a otra cuenta bancaria, donde la Entidad, administra los recursos propios.	655.195,00	A

Unidad Ejecutora: <b>Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)</b>			
Código:32-19-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
109	Se evidenció la constitución de Reserva Presupuestal por \$11.536.974.893, correspondiente a compromisos en la vigencia 2021, por cuanto excedieron el límite del 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de la entidad. El tope que sobrepasó fue el 88,37%	11.536.974.893,00	A
110	La Corporación no contaba al inicio de cada mes con el Certificado de disponibilidad Presupuestal, sino, que lo expedían al momento de ordenar dichos pagos, cuando ya estaba causado el gasto. No disponían con el requisito legal de expedir el CDP previo al compromiso de las nóminas.	2.001.695.238,00	D

Unidad Ejecutora: <b>Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)</b>			
Código: 32-37-00		Sector: 03 Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencia	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
111	La Corporación presenta bajo niveles de ejecución en la vigencia 2021, y un alto nivel de reservas, ocasionado por factores externos, ante la incorporación de recursos del PGN en el último trimestre del año, vía MIN AMBIENTE- FONAM.	1	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Cultura - Gestión General</b>	
Código: 33-01-01	Sector: 04 Cultura
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
112	<p>Del análisis realizado al rezago presupuestal constituido para la vigencia 2021, se evidenció que reservas presupuestales por \$6.180.446.528 no cumplen con parámetros indicados en la norma, puesto que los bienes y servicios se habían recibidos por parte del Ministerio, es decir cumplían con las características de cuentas por pagar, adicionalmente se contaba con los soportes y con PAC para ser obligadas.</p> <p>Según lo manifestó el Ministerio esta situación se presentó porque el volumen de información a procesar y registrar en el mes de diciembre superó la capacidad del personal del Grupo de Gestión Financiera y Contable; hecho que evidencia debilidad en los controles necesarios para garantizar la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras dependencias, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso financiero.</p> <p>Para la CGR, este argumento no justifica la constitución de dichas reservas, puesto que se deben realizar cuando por situaciones especiales no se pudieron entregar los bienes y servicios dentro de la vigencia, siendo un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones.</p> <p>Esta situación genera una incorrección en materia de la contabilidad presupuestal por \$6.180.446.528.</p>	408.968.777,00	D
113	<p>Corresponden a la misma del hallazgo 1, para este formato se discriminó por rubro presupuestal.</p> <p>Corresponde a la del hallazgo 1, para este formato se discriminó por rubro presupuestal.</p>	3.661.420.838,00 2.110.056.913,00	D D
114	<p>De acuerdo con la información suministrada por el Min cultura, se evidencia que la coordinación del Grupo de Fomento y Estímulos a la Creación, a la Investigación, a la Actividad Artística y Cultural, procedió a reenviar dicho correo con la información al Grupo de Contratos y Convenios para lo de su competencia.</p> <p>De lo anterior, se concluye que desde el 10 de mayo de 2021 se informó por la jefe de Planeación de Instituto de Cultura de Bolívar al Min cultura la solicitud de suspensión del convenio No.3057 de 2021. De otra parte, no se evidencia ninguna acción sobre este por parte del Min cultura, situación que ocasionó que el Registro Presupuestal y/o compromiso se encontrara vigente a diciembre de 2021.</p> <p>Hecho que se presenta por deficiencias de comunicación entre las diferentes áreas del Ministerio, para realizar los ajustes a los procedimientos y tramite que intervinieron en dicho convenio, lo anterior, se manifiesta en que los procedimientos y /o actividades propias del área financiera no quedan adecuadamente realizadas, generando información que no refleja la realidad económica frente a la contabilidad presupuestal.</p> <p>Esta situación genera una incorrección en materia de la contabilidad presupuestal por \$40.000.000.</p>	40.000.000,00	A

<b>Unidad Ejecutora: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión General</b>	
Código: 35-01-01	Sector: 16 Comercio, Industria y Turismo
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
115	Pago de interés moratorios de impuesto predial del bien que está ubicado en Cartagena de Indias	30.682.573,00	F

<b>Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Metrología (INM)</b>	
Código: 35-05-00	Sector: 16 Comercio, Industria y Turismo
Opinión presupuestal: No Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
116	Se evidenciaron debilidades en la constitución de 14 reservas por valor de \$790.960.657, las cuales no fueron refrendadas de las 22 analizadas, debido al uso indebido de esta figura, puesto que en la justificación se denotan deficiencias de planeación contractual y no por situaciones especiales donde no se pudieron entregar los bienes y servicios dentro de la vigencia, siendo un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, por lo tanto, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de los artículos 14 y 89 del Decreto 111 de 1996.	790.960.657,00	D

iblica

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)			
Código: 36-02-00		Sector: 29 Trabajo	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
117	Debilidades en la constitución de reservas presupuestales de la vigencia 2021. No se ajustan a los criterios, se generó riesgo financiero para el logro de las metas y fines institucionales debido a que el objeto de los compromisos no se realizó plenamente, afectando el óptimo aprovechamiento de los recursos, generando una sobreestimación de las Reservas Presupuestales constituidas en la vigencia 2021 por \$26.663.231.910.	26.663.231.910,00	A
118	Se suscribió con el ICFES un contrato por \$11.365.200.000, se efectuaron pagos por \$7.941.502.800 por los servicios prestados en desarrollo del contrato quedando un saldo sin ejecutar de \$3.423.142.800 por el cual se constituyó una reserva presupuestal para ser ejecutada en el 2021, no obstante, las obligaciones del contratista ya se habían cumplido al mes de diciembre de 2020 por tanto no se pudo ejecutar.	3.423.142.800,00	D
119	En el proyecto C-3603-1300-14 se incluyeron gastos correspondientes a servicios de salud que corresponderían a gastos de funcionamiento. Se determinó que lo sucedido obedece a falencias de control interno, monitoreo y seguimiento en la aplicación de la Guía GRF-G-004. Se presentó una sobreestimación en cuantía de \$22.576.036.169 y subestimación del rubro de funcionamiento.	22.576.036.169,00	D
120	Se registran mayores valores en las reservas constituidas de 2021 por valor de \$6.166,16 presentando inconsistencia con los soportes. se originó debido a deficiencias relacionadas con la falta de controles durante el proceso de constitución y soportes de las reservas presupuestales de la entidad, así como por la inobservancia de las normas relacionadas con el tema.	6.166,00	A
121	Se registra mayor valor en la reserva constituida por \$2,704 de 2020 presentando inconsistencia con los soportes.	2.704,00	A
122	Obligaciones por ordenar de Presupuesto de Gasto. se determinó subestimación de la cuenta 240102001 Proyectos de Inversión por \$2.866.133 sin que se conozca su contrapartida contable	2.866.133,00	A
123	Obligaciones por ordenar de Presupuesto de Gasto. Desfinanciación de la orden de compra 62030 por \$7.225.181	7.225.181,00	D
124	Se evidenció que en la vigencia 2021, se afectó por el rubro C-3603-1300-14-3603025-03, gastos por servicios médicos convencionales por \$4.855.500, , que no guardan relación con el objetivo del proyecto: "Mejorar las condiciones institucionales de formación profesional integral en términos de calidad, pertinencia, cobertura y equidad" y que debieron ser afectados a través del rubro A 03-04-02-021 servicios médicos convencionales (No pensiones), según la guía de rubros presupuestales	4.855.500.000,00	D
125	Se afectó el rubro C-3603-1300-14-0-3603025-02, Mejoramiento Del Servicio de Formación Profesional en Términos De Calidad, Pertinencia, Cobertura y Equidad - Servicio de Formación Profesional Integral, por \$2.475.162.627, el cual no guarda relación con los objetos contractuales; los cuales debieron ser afectados a través del rubro A – 2 Funcionamiento - Adquisiciones bienes, esto según la guía de Descripción de los Rubros Presupuestales SENA	2.475.162.627,00	A
126	Se generó a una incorrección material al sobreestimar las reservas presupuestales suscritas a 31 de diciembre de 2021, en los rubros detallados en la tabla por \$139.800.134,25, los cuales no serán refundadas por cuanto incumplen los requisitos para su constitución	139.800.134,00	A
127	Se evidencian deficiencias en el proceso de planeación contractual y de control interno de la entidad, que afecta el uso eficiente y oportuno de los recursos, además, de configurarse en una incorrección no material al sobreestimar las reservas presupuestales en \$224.899.529	224.899.529,00	A
128	Al revisar las actas de liquidación de los contratos N.º CO1.PCCNTR.1824528 del 12 de julio de 2021, N.º CO1.PCCNTR.1757721 del 19 de agosto de 2021 y N.º CO1.PCCNTR.1610482 del 19 de agosto de 2021; del valor de los saldos de las reservas no pagadas, se encontró que existen diferencias por \$6.540.367 entre los valores liquidados a reversar por la administración y los valores que realmente se debían reversar, debido a inconsistencias presentadas en la liquidación de los actos administrativos	6.540.367,00	A
129	Para la vigencia 2021 el servicio Nacional de aprendizaje SENA Regional Chocó constituyó reservas presupuestales por \$1.748.681, las cuales no se justificaron de forma adecuada debido a que debieron constituirse como cuentas por pagar, ya que los beneficiarios y contratista prestaron el servicio y se presentaron las cuentas de cobro dentro de la vigencia quedando pendiente el pago de los valores facturados lo que no ocurrió por presentarse un error al momento de verificar la cuenta bancaria.	1.748.657,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

130	Frente a los saldos no ejecutados en la vigencia 2020 nos permitimos manifestar las situaciones que se presentaron en el desarrollo de cada uno de los contratos relacionados, las cuales impidieron su la ejecución de los recursos y o liquidación del mismo, los cuales consideramos hechos imprevisibles"; para el equipo auditor de la CGR no es válida la respuesta de la Entidad en cuanto a que la normatividad establece que las reservas se deben ejecutar en la vigencia o cancelarlas para liberar los recursos ya que en caso contrario expiran; por lo tanto la respuesta del Sena no desvirtúa la observación ya que al momento de iniciar el proceso conciliatorio con los arrendatarios el descuento del recurso no tendría que descontarse por la vía de reservas si no por la cuenta de sentencias y conciliaciones.	1.978.000.000,00	D
131	Se evidenció en esta situación la no aplicación de las buenas prácticas de supervisión contenidas en el manual de la entidad, así como deficiencias del supervisor en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de carácter contable y financiero definidas en el mismo manual. En consecuencia, la ejecución presupuestal no estuvo en concordancia con la gestión contractual, lo que condujo a inducir una reserva presupuestal por \$37.530.000. Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario	37.530.000,00	A
132	La CGR insiste en que una reserva presupuestal no ha de utilizarse como instrumento corriente, de última instancia, en contratos que por falta de adecuada planeación y armonización contractual-presupuestal se suscriban en periodos muy próximos al cierre de la vigencia, con plazos de por sí exigüos para cumplir con la provisión de los bienes y servicios definidos en el objeto.	83.563.733,00	A
133	El contrato en cuestión aparece clasificado como uno de los que dieron lugar a la constitución de reservas inducidas en los términos del artículo 27 de la ley 2159 de 2021. Según los términos en que se da la justificación para la constitución de la reserva presupuestal no se evidencia que a 31 de diciembre de 2021 del contrato se hubieran recibido el total o una parte de los bienes acordados, generando una orden de pago y presupuestalmente, al cierre de la vigencia, una Cuenta por Pagar sin recursos del PAC.	284.603.385,00	A
134	La Regional Nariño del SENA constituyó, las siguientes reservas presupuestales por \$ 332.648.441 cuya ejecución y pago no se efectuó en la vigencia en la cual se generaron dichos compromisos y su ejecución real se extendió a la siguiente vigencia. Estas reservas corresponden a tres contratos de compraventa y/o suministro firmados o suscritos terminando la vigencia 2021	332.648.441,00	D
135	En el SENA Regional Risaralda, realizada la revisión del proyecto de inversión con rubro Ley C-3603-1300-14 MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SENA REGIONAL RISARALDA, se evidenció que los gastos por \$1.103.131.851 materializados en 10 contratos, no guardan relación con el objetivo del proyecto, como es el de mejorar las condiciones institucionales de formación profesional integral en términos de calidad, pertinencia, cobertura y equidad, de conformidad con la Guía descripción de rubros presupuestales SENA , Lo anterior causado por debilidades de control interno presupuestal y cambios de la dinámica del manejo de los rubros presupuestales y aplicación efectiva de la Guía GRF-G-004 que conllevan al desfinanciamiento del proyecto que cumple lo misional como es la formación profesional integral, sobreestimándolo en cuantía de \$1.103.131.851 y subestimando el rubro de funcionamiento en igual valor.	1.103.131.851,00	D
136	En el SENA Regional Risaralda, revisadas las reservas presupuestales vigencia 2021, a partir de la verificación de datos allegados en medio magnético, se observó la constitución de una reserva presupuestal por \$57.845.681, sin evidenciarse la posibilidad de ocurrencia de un caso fortuito, fuerza mayor o un evento impredecible que generara la no prestación del servicio de suministro de medicamentos y urgencias a los usuarios de salud de la entidad al final de la vigencia 2021, tal como fue justificada por la entidad, en razón a que el contrato de suministros N°CO1.PCCN-TR2439353, suscrito el 21-04-2021 por \$222.982.248, fue prorrogado el 28-12-2021 hasta el 30-04-2022, siendo presupuestalmente amparado por una vigencia futura aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP.	57.845.681,00	D
137	Constituyó reservas presupuestales que no se refrendan por \$382.829.638, por razones como las siguientes: Debió tramitarse autorización para comprometer vigencias futuras, porque los pagos corresponden a servicios prestados de enero a marzo de 2022. La imposibilidad de cumplir el contrato a 31/12/2021, no se encuentra justificado en situaciones excepcionales de fuerza mayor	382.829.638,00	D
138	Incumplimiento de la Convención Colectiva. La Dirección Regional incumplió el compromiso de entregar dotación al personal de trabajadores en tanto desconoció lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Convención Colectiva de Trabajo.	7.524.343,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Unidad Nacional de Protección (UNP)</b>	
Código: 37-08-00	Sector: 15 Interior
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Con Deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
139	Diferencia entre acta de liquidación y registro presupuestal en la liberación de recurso presupuestal.	216.899.740,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

Unidad Ejecutora: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión General			
Código: 39-01-01		Sector: 24 Ciencia y Tecnología	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
140	<p>La constitución de la reserva sobre la ejecución del contrato 140 de 2021 se originó por el incumplimiento de las obligaciones del contratista pactadas en el clausulado, razón por la cual no se realizaron los respectivos pagos mensuales.</p> <p>Situación que obedeció al incumplimiento de las funciones de la supervisión sobre quien recae la responsabilidad de realizar seguimiento a las obligaciones del contratista y revelar oportunamente a la entidad los recursos no ejecutados, por lo que la reserva constituida obedece a incumplimiento y no a un caso de fuerza mayor o caso fortuito; por tanto, no aplica la constitución de esta.</p>	48.000.000,00	D
141	<p>Existe contradicción en el concepto del supervisor, por cuanto en la verificación de soportes de constitución de la reserva RP 61221 del referido contrato, se observó que la contratista no aportó prueba alguna que haya acreditado la ejecución de sus obligaciones, como así lo registra el supervisor en la justificación de la reserva. Por tanto, no existen autorizaciones de pagos mensuales según fueron pactados en el clausulado del contrato ni evidencia del bien o servicio prestado por el cual se deba constituir la presente reserva presupuestal.</p> <p>Se observó que la justificación para solicitar la reserva fue presentada por el supervisor el 31 de enero de 2022, incumpliendo lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 artículo 2.8.1.7.3.2. y los plazos confirmados por el Ministerio de Hacienda a través de las Circulares Externas 032 del 5 de noviembre de 2021 y 058 del 18 de noviembre de 2021, en las cuales como término máximo para la constitución de la reserva es el 20 de enero de 2022. Así como en el procedimiento de trámites presupuestales - constitución de la reserva implementado por la entidad.</p> <p>Se observa que la reserva fue constituida fuera de los términos establecidos, sobre la base de un contrato que no observó ejecución alguna por parte de la contratista, razón por la cual no se autorizaron pagos. De igual forma, revela deficiencias de supervisión toda vez que desde el primer mes se presentó incumplimiento de las obligaciones pactadas por la contratista, sin requerimientos hasta el mes de noviembre fecha en que se asigna el supervisor.</p>	52.000.000,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General			
Código: 40-01-01		Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
142	Del total del presupuesto de inversión apropiado por \$1.013.523.015.036, se tomó una muestra por \$729.245.883.457 que equivale al 73% del total; sobre el cual se evidenció baja ejecución en tres (3) de los cinco (5) rubros seleccionados, debido a las deficiencias en la programación y gestión presupuestal.	517.335.088.264,00	A
143	Lo anterior denota falencias en el proceso de planeación presupuestal de la entidad, al no ejecutar los recursos disponibles en forma eficiente dentro de la vigencia fiscal, generando pérdidas de apropiación.	26.066.916.318,85	D
144	Situación que evidencia deficiencias en los mecanismos de control y planeación, afectando de esta manera la ejecución de los compromisos presupuestales de los proyectos de inversión programados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, toda vez que no se ejecutaron de manera eficiente y oportuna los recursos disponibles para la vigencia fiscal 2021.	684.081.966.010,00	D
145	Lo anterior denota deficiencias en la planeación y ejecución de estos recursos, respecto a los presupuestados para la vigencia 2021, hecho que impacta directamente los proyectos de inversión para los cuales fueron autorizados, y conlleva que no se cumplan con las metas de estos en la oportunidad proyectada.	1.273.724.587,00	A
146	Reservas no ejecutadas en años anteriores compromisos adquiridos a través de contratos interadministrativos con Findeter y Municipio Santiago de Cali, lo que evidencia deficiencias en la ejecución oportuna de los programas de inversión en proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento tal y como fueron programados para cumplir con las metas establecidas para cada vigencia; situación que persiste anualmente al incrementarse el saldo de manera relevante permitiendo que se sigan manteniendo saldos en el Tesoro Nacional sin utilizar para el año 2021 fue de \$497.768.366.881 en los objetivos y periodos establecidos al aprobar los recursos anuales en el Plan de Desarrollo.	497.768.366.881,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

147	Delegación de funciones en convenio Interadministrativo.	35.389.824.938,00	D
148	Atrasos injustificados en ejecución de proyecto.	35.389.824.938,00	D
149	Pagos de actas parciales a la red de impulsión bajo el criterio de suministros, lo cual contraviene lo señalado en la Resolución 661 de 2019 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,	4.179.799.114,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</b>			
Código: 41-01-01		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			

No.	Hecho	\$	CON
150	Se evidenció que, de las 81 reservas auditadas, tres no se refrendan y que corresponden al GIT Infraestructura Social y Hábitat; en los memorandos de solicitud de constitución establecen como justificación el bloqueo de recursos al inicio de la vigencia, por lo cual no se pueden iniciar los procesos precontractuales. De acuerdo con esto, no es aceptable la justificación, en vista de que Prosperidad Social sí tuvo al inicio del año 2021 un bloqueo de recursos para el desarrollo de los programas de Infraestructura Social y Hábitat; pero puntualmente en estos tres casos, que hacen parte de la muestra presupuestal revisada, se observa que la entidad sí contaba con recursos disponibles para adelantar los trámites precontractuales desde el 31 de marzo de 2021, sin embargo, hasta diciembre se adelantó el trámite de los estudios previos y dos días antes de terminar la vigencia se suscribió el respectivo convenio. A esto se suma la posibilidad de que hubiesen constituido más reservas bajo las mismas premisas y que por el volumen de estas no fueron revisadas ya que no quedaron dentro de la muestra seleccionada para la ejecución de esta auditoría.	14.760.000.000,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas</b>			
Código: 41-04-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: Razonable		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			

No.	Hecho	\$	CON
151	En el Contrato 1288 de 2021, se utilizan recursos de inversión para funcionamiento; en la vigencia 2021 se registró el gasto en el rubro de funcionamiento A02 02 02 008 005-Servicios de Soporte, más las facturas FRA SE-10637 de Noviembre por \$96.256.990 y SE11200DIC por \$518.717.678 se registran en el rubro presupuestal C-4101-1500-19-0-4101033-02 Adquisición Bienes y servicios	614.974.668,00	D

<b>Unidad Ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>			
Código: 36-07-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			

No.	Hecho	\$	CON
152	Baja ejecución en 6 rubros de inversión que se traduce en una pérdida de recursos de apropiación	84.611.217.665,00	A
153	No se liberan oportunamente recursos de vigencias anteriores	185.086.348,00	D
154	No se liberan oportunamente recursos de vigencias anteriores	802.643.326,00	A
155	La Dirección General constituyó reservas presupuestales sin que dichas reservas estuvieran motivadas por situaciones atípicas e imprevistas que impidieran la ejecución de los compromisos de las fechas pactadas.	1.153.327.446,00	A
156	La regional Bogotá constituyó reservas presupuestales sin que dichas reservas estuvieran motivadas por situaciones atípicas e imprevistas que impidieran la ejecución de los compromisos de las fechas pactadas.	214.879.431,00	A

## Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2021

157	La regional Caldas constituyó reservas presupuestales sin que dichas reservas estuvieran motivadas por situaciones atípicas e imprevistas que impidieran la ejecución de los compromisos de las fechas pactadas.	240.957.781,00	A
158	Para el Contrato 52001632021 la entidad confirma que después del pago de la reserva presupuestal, hay un mayor valor cancelado de \$5.228.241 y que se solicitó la devolución de los recursos en comité de enero.	59.007.882,00	A
	Según el acta de legalización de cuentas, al finalizar la vigencia 2021 se certifica una ejecución de \$848.263.514 y pagos de \$863.254.515, lo que arroja un mayor valor pagado de \$14.991.001. Adicionalmente se registra la reserva presupuestal por \$38.788.640. No se evidencia el reintegro del mayor valor pagado en 2021, ni de la reserva presupuestal pagada, que suman \$53.779.641. Teniendo en cuenta que la EAS tiene 5 días hábiles para presentar informe de ejecución de cada mes y la reserva presupuestal se canceló el 28 de enero, se evidencia omisión en reportar que el valor ejecutado era menor al valor de la reserva presupuestal constituida en \$59.007.882		
159	La Regional Sucre constituyó reservas presupuestales sin que dichas reservas estuvieran motivadas por situaciones atípicas e imprevistas que impidieran la ejecución de los compromisos de las fechas pactadas.	94.515.217,00	A
160	A 31 de diciembre de 2021, el ICBF Regional Meta constituyó una cuenta por pagar por \$230.902.400 del contrato N°50002102021, la cual no cumplía con los requisitos exigibles para el pago. Lo anterior se presenta por falencias en la supervisión y falta de articulación y coordinación entre las diferentes áreas operativa, financiera y contable, lo que ocasiona sobreestimación en la constitución de las cuentas por pagar y subestimación en las reservas presupuestales por el valor mencionado.	230.902.400,00	D
161	se encontraron 73 reservas por \$3.471.533.760 cuya ejecución en la vigencia 2021 fue del 0% (contratos cuyo presupuesto de inversión representa el 92%). De éstas, además señalan en la relación suministrada, que 15 reservas por \$1.917.539.028 quedaron por pagar al cierre de 2021	3.471.533.760,00	A
162	Se encontraron 216 contratos con reservas constituidas a 31-12-20 cuya ejecución en la vigencia 2021 fue del 0% (contratos cuyo presupuesto de inversión representa el 97%). Así mismo 18 contratos cuya ejecución de la reserva fue menor al 50%. (todas de presupuesto de inversión).	7.563.596.926,00	A
163	Deficiencias relacionadas con la constitución de una reserva presupuestal en 2020 por \$129.837.664 que no se ejecutó durante la vigencia 2021.	129.837.664,00	A
164	Deficiencias relacionadas con la constitución de una reserva presupuestal en 2020 por \$179.939.966 que no se ejecutó durante la vigencia 2021.	179.939.966,00	A
165	En la revisión a la constitución de vigencias futuras al cierre del año 2020 y su ejecución durante el 2021, se observa que para su constitución se contaba con una apropiación menor del 15% (correspondiente a \$185.086.348).	185.086.348,00	A

## Imposibilidades

Unidad Ejecutora: Ministerio de Agricultura - Gestión General			
Código: 17-01-01		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencia	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
1	Por imposibilidad de obtener evidencia suficiente sobre la soportabilidad en la ejecución del gasto presupuestal, que no permite determinar el cumplimiento del objeto de la apropiación.	2.468.000.000,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Comunicaciones			
Código: 23-01-03		Sector: 08 Comunicaciones	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
2	Hubo pago de un servicio que no fue prestado durante dos meses y 22 días. Hallazgo presuntamente fiscal.	109.390.379,00	F
3	No se pactaron precios contractualmente. El contratista los fijó unilateralmente a su voluntad. Incertidumbre sobre lo realmente ejecutado del valor del Contrato y sus adiciones. Para INDAGACIÓN PRELIMINAR con el objetivo de determinar con certeza la cuantía del daño.	1.220.000.000,00	F
4	Incertidumbre sobre el número de días sobre los cuales no se contó con la capacidad instalada por parte del contratista. Para INDAGACIÓN PRELIMINAR con el objetivo de determinar con certeza del daño y la cuantía.	45.356.548,00	F
5	Insuficiencia de soportes de las horas facturadas. Para INDAGACIÓN PRELIMINAR con el objetivo de determinar la cuantía del daño.	149.333.240,00	F

Unidad Ejecutora: Unidad Administrativo Especial de la Aeronáutica Civil			
Código: 24-12-00		Sector: 09 Transporte	
Opinión presupuestal: No Razonable		Concepto Control Interno: Con Deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
6	Reconocimiento de intereses moratorios a la autoridad Nacional Ambiental (ANLA) por el no pago oportuno de los servicios de evaluación y seguimiento ambiental en cuantía por determinar y por inoportunidad en la gestión de pago de las obligaciones ambientales a cargo de la Entidad	3.579.362.761,90	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión General			
Código: 35-01-01		Sector: 16 Comercio, Industria y Turismo	
Opinión presupuestal: Con Salvedades		Concepto Control Interno: Eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
7	Dado que el 71% de los recursos asignados al Ministerio se ejecuta a través de los Patrimonios Autónomos se presenta deficiencia de los mecanismos de supervisión y seguimiento financiero, de los proyectos y contratos que éstos ejecutan. Lo anterior por cuanto aún no cuenta con las herramientas para hacerlo.	269.799.002.216,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2021**

<b>Unidad Ejecutora: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)</b>	
Código: 36-02-00	Sector: 29 Trabajo
Opinión presupuestal: Razonable	Concepto Control Interno: Eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
8	En la revisión realizada al rubro de inversión C-3603-1300-14-0-3603025-03-Adquisición de bienes y servicios - Servicio de formación profesional integral - mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA Nacional, se evidenció que se cancelaron recursos por \$ 127.567.402 por concepto de servicios médicos prestados a los beneficiarios del SMA del SENA en la Regional Nariño PAGOS que no guardan relación con el objeto del proyecto, y que conforme lo establece la guía GRF- G- 004,		D

<b>Unidad Ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)</b>	
Código: 40-02-00	Sector: 33 Vivienda, Ciudad y Territorio
Opinión presupuestal: Con Salvedades	Concepto Control Interno: Ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
9	A 31 de diciembre de 2021 el saldo por girar fue de \$921.000.159.238,61, menor en un 30% con respecto al 2020, corresponde a las reservas de apropiación no ejecutadas de los años 2015 a 2020, el 80% del saldo se concentra en los años 2016 (16%), 2019 (46%) y 2020 (25%) y la mayor participación de los programas lo tienen, con el 73% del total, Vivienda Gratuita II (48%) y Vivienda Rural (25%), recursos que debieron ser ejecutados en las vigencias para las cuales se constituyeron las reservas presupuestales. Durante el mismo año (2021) se efectuaron pagos por \$387.000.882.292 debido a la ejecución de compromisos, principalmente de los años 2018 (57%) y 2019 (25%), siendo el programa con mayor ejecución el de Vivienda Gratuita II con el 62% del total.	921.000.159.238,61	A
10	Al cierre de la vigencia 2021, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA constituyó reservas presupuestales por valor \$ 630.810.374.038,22 de las cuales, según certificación expedida por el director de FONVIVIENDA sobre las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2021 con fundamento en el artículo 27 de la Ley 2159 de 2021, señala que la reserva por valor de \$190.000.000.000, corresponden a la única cuenta que se trasladó como reserva presupuestal, debido a la falta de PAC1, de tal forma que el valor restante \$440.810.374.038,22 corresponde al 20% del presupuesto apropiado por inversión (\$2.212.430.572.391), superando el 15% establecido en la norma descrita anteriormente.	630.810.374.038,22	D





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



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# Situación de la Deuda Pública 2021

# Situación de la Deuda Pública 2021





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte*  
*Contralor General de la República*

*Lina María Aldana Acevedo*  
*Vicecontralora General de la República*

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

*Luis Carlos Pineda Téllez*  
*Contralor Delegado para Participación Ciudadana*

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

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

*Jehan Alí Cabrales*  
*Contralora Delegada para el sector Trabajo*

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

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

*Juan Carlos Gualdrón Alba*  
*Contralor Delegado para el Posconflicto*

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

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

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

*Luis Fernando Mejía Gómez*  
*Contralora Delegada para el Sector Infraestructura*

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

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

*Sebastian Montoya Mejía*  
*Contralor Delegado para el Sector Justicia*

*Hitler Rouseau Chaverra Ovalle*  
*Contralor Delegado para Población Focalizada*

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

*José Alberto Onzaga Nino*  
*Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*

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

*Vanessa Varón Garrido*  
*Directora Oficina de Planeación*

*Hoslander Adlai Saenz Barrera*  
*Director de Oficina de Sistemas e Informática*

*Diego Esteban Ortíz*  
*Director Oficina de Control Interno*

*Jorge Mario Trejos Arias*  
*Director Oficina de Control Disciplinario*

*Luis Felipe Murgueitio Sicard*  
*Director Oficina Jurídica*

*Tania Marcela Malely Hernández Guzmán*  
*Directora Centro de Estudios Fiscales*

*Rossana Payares Altamiranda*  
*Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones*

*Luisa Fernanda Morales Noriega*  
*Gerente del Talento Humano*

*Sandra Patricia Bohórquez González*  
*Gerente Administrativo y Financiero*

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

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

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

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

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



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Contraloría General de la República

*Carlos Felipe Córdoba Larrarte  
Contralor General de la República*

*Lina María Aldana Acevedo  
Vicecontralor General de la República*

*Dirección y coordinación del informe:*

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

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

*Coordinación Informe:  
Eduardo Enrique Rodríguez*

*Elaboraron el presente informe:  
Luz Dary Cruz Piñeros  
Miguel Angel Gómez Velásquez  
Miguel Alfonso Montoya Olarte*

*Estadísticas deuda pública:  
Gustavo Zambrano Rodríguez  
Luz Dary Cruz Piñeros  
Luz Mery Vargas Camargo  
Marcel David Malagón Gómez.  
Sergio Duván Gómez Herrera*

*Asesoría y Revisión Técnica  
Beethoven Herrera Valencia*

*Oficina de Comunicaciones y Publicaciones  
Rossana Payares Altamiranda*

*Edición y diagramación:  
Edgar Giovanni Zuleta Parra*

*Portada:  
Nestor Adolfo Patiño Forero*

*Contraloría General de la República  
Carrera 69 No 44-35  
PBX: (57) 1 - 5187000  
Código postal: 111071  
Bogotá D.C., Colombia  
Junio de 2022*



# Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>15</b>
<b>I. Contexto económico.....</b>	<b>19</b>
1.1 Contexto económico global.....	19
1.2 Contexto económico local.....	26
<b>II: Deuda del Sector Público Colombiano.....</b>	<b>35</b>
2.1 Evolución de la deuda del Sector Público Colombiano.....	35
2.2 Deuda externa del Sector Público Colombiano.....	40
2.3 Deuda interna del Sector Público Colombiano.....	43
<b>III. Deuda del Gobierno Nacional Central.....</b>	<b>47</b>
3.1 Evolución y resultados de la deuda del Gobierno Nacional Central.....	50
3.2 Deuda externa del Gobierno Nacional Central.....	56
3.2.1 Saldos e indicadores.....	56
3.2.2 Contratación de la deuda externa.....	58
3.2.3 Operaciones de manejo.....	61
3.2.4 Perfil de la deuda externa.....	64
3.3 Deuda interna del Gobierno Nacional Central.....	65
3.3.1 Saldos e indicadores.....	65
3.3.2 Emisiones de TES B.....	68
3.3.3 Bonos Verdes.....	71
3.3.4 Operaciones de Transferencia Temporal de Valores.....	73
3.3.5 Operaciones de Manejo de la Deuda.....	74
3.3.6 Perfil de los TES B.....	76
3.3.7 Tenedores de TES B.....	77
<b>IV. Entidades Descentralizadas 2018-2021.....</b>	<b>83</b>
4.1 Grupo Ecopetrol S.A.....	85
4.2 Grupo ISA S.A.....	91
4.3 Grupo EPM.....	94
4.4 Grupo Energía de Bogotá S.A.....	99
4.5 Otras Entidades del Sector Energía.....	103
4.6 Entidades Financieras.....	105
4.7 Entidades del Sector Transporte.....	108
4.8 Sector Educación.....	112
4.9 Corporaciones Autónomas y otras entidades.....	114
4.10 Sector Salud Territorial.....	119
4.11 Otras Entidades.....	121

<b>V. Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales.....</b>	<b>123</b>
5.1 Evolución y resultados de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales .....	123
5.2 Deuda externa de los Gobiernos Centrales Territoriales.....	126
5.3 Deuda interna de los Gobiernos Centrales Territoriale.....	129
5.4 Algunos casos seleccionados.....	132
5.4.1 Bogotá D.C.....	132
5.4.2 Barranquilla.....	134
5.4.3 Medellín.....	136
5.4.4 Antioquia.....	137
5.4.5 Cundinamarca.....	138
5.4.6 Rionegro.....	139
<b>VI. Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Nacional.....</b>	<b>141</b>
6.1 Sostenibilidad en el corto plazo.....	142
6.2. Sostenibilidad en el largo plazo.....	145
6.3. Conclusiones.....	149
<b>Referencias.....</b>	<b>151</b>

## Índice de cuadros

### Capítulo I

Cuadro 1-1 Deuda del gobierno general.....	26
Cuadro 1-2 Producto Interno Bruto por componentes de gasto 2018-2021.....	28
Cuadro 1-3 Déficit fiscal 2018-2021.....	32

### Capítulo II

Cuadro 2-1 Deuda del Sector Público Colombiano 2020 – 2021.....	36
Cuadro 2-2 Saldos de la deuda interna y externa del Sector Público colombiano 2014-2021.....	38
Cuadro 2-3 Deuda externa del Sector Público colombiano: Principales prestamistas 2020-2021.....	42
Cuadro 2-4 Servicio de la deuda pública externa 2021.....	43
Cuadro 2-5 Deuda interna del Sector Público Colombiano por prestamista.....	45
Cuadro 2-6 Servicio de la deuda pública interna 2021.....	46

### Capítulo III

Cuadro 3-1 Saldos de la deuda del GNC por tipo de contrato 2018-2021.....	51
Cuadro 3-2 Gobierno Nacional Central: Descomposición de la variación del indicador deuda a PIB.....	53
Cuadro 3-3 Servicio de la deuda del Gobierno Nacional Central.....	54
Cuadro 3-4 Gobierno Nacional Central: Deuda externa por tipo de prestamista 2018-2021.....	56
Cuadro 3-5 Deuda Externa del Gobierno Nacional Central por prestamista 2019-2021.....	57
Cuadro 3-6 Gobierno Nacional Central: Emisiones de bonos externos 2021.....	59
Cuadro 3-7 Gobierno Nacional Central: Créditos externos contratados 2021.....	61
Cuadro 3-8 Operaciones de conversión de tasa 2021.....	62
Cuadro 3-9 Operaciones de conversión de moneda 2021.....	64
Cuadro 3-10 Deuda interna del Gobierno Nacional Central 2018 - 2021.....	65
Cuadro 3-11 Colocaciones mensuales de TES B mediante subasta.....	70
Cuadro 3-12 Operaciones de canje de TES B 2021.....	75
Cuadro 3-13 Operación redención anticipada TES B 2021.....	76
Cuadro 3-14 Saldos de TES B de largo plazo por sectores 2018-202.....	78
Cuadro 3-15 Tenencias de TES B en los 20 fondos de inversión extranjeros más grandes 2021.....	80

### Capítulo IV

Cuadro 4-1 Deuda Pública Entidades Descentralizadas Nacionales.....	83
Cuadro 4-2 Crédito para compra de acciones de ISA S.A.....	88

Cuadro 4-3 Intereses causados Refinería de Cartagena.....	91
Cuadro 4-4 Deuda Pública Grupo EPM S.A.....	96
Cuadro 4-5 Créditos firmados en 2021 por entidades del Grupo EPM S.A.....	99
Cuadro 4-6 Deuda pública externa entidades financieras .....	106
Cuadro 4-7 Préstamos Línea Findeter S.A.....	107
Cuadro 4-8 Deuda Pública Sector Transporte Nacional.....	108
Cuadro 4-9 Deuda pública entidades territoriales del sector transporte....	112
Cuadro 4-10 Deuda Pública interna de entidades del Sector Educación Nacional.....	113
Cuadro 4-11 Deuda pública interna de Entidades del Sector Educación Territorial.....	114
Cuadro 4-12 Deuda pública corporaciones autónomas y otras entidades del Sector Agrícola.....	115
Cuadro 4-13 Contratos firmados por las CAR en 2021.....	115
Cuadro 4-14 Deuda pública de otras entidades del Sector Agrícola.....	116
Cuadro 4-15 Deuda de Entidades del Sector Territorial.....	117
Cuadro 4-16 Contratos de deuda pública de entidades territoriales.....	118
Cuadro 4-17 Deuda pública de Hospitales a nivel territorial.....	120
Cuadro 4-18 Deuda Pública Interna de otras entidades del Orden Nacional.....	122

## **Capítulo V**

Cuadro 5-1 Saldo de la deuda del nivel central territorial 2020-2021.....	125
Cuadro 5-2 Servicio de la deuda de los gobiernos centrales territoriales 2018-2021.....	126
Cuadro 5-3 Bogotá: emisiones de bonos locales, 2021.....	132
Cuadro 5-4 Bogotá créditos externos contratados 2021.....	133
Cuadro 5-5 Barranquilla, créditos externos contratados 2021.....	135

## **Capítulo VI**

Cuadro 6- 1 Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC.....	144
---	-----

## Índice de gráficos

### Capítulo I

Gráfico 1-1 Tasa real de crecimiento mundial.....	20
Gráfico 1-2 Tasa de inflación: países seleccionados.....	21
Gráfico 1-3 Tasas mensuales promedio de los bonos soberanos a 10 años: principales economías.....	23
Gráfico 1-4 Evolución del EMBIG de algunos países latinoamericanos.....	24
Gráfico 1-5 Déficit fiscal del gobierno general.....	25
Gráfico 1-6 Colombia: Tasa de crecimiento real 2010-2021.....	26
Gráfico 1-7 Colombia: indicadores de inflación.....	29
Gráfico 1-8 Colombia: Tasas de interés 2018-2021.....	30
Gráfico 1-9 Evolución de la Tasa Representativa del Mercado 2021.....	31
Gráfico 1-10 Evolución déficit en cuenta corriente 2018-2021.....	33

### Capítulo II

Gráfico 2-1 Evolución deuda y déficit del Sector Público Colombiano 2010-2021.....	39
Gráfico 2-2 Deuda del Sector Publico por niveles 2010-2021.....	40
Gráfico 2-3 Variación de la deuda externa del Sector Publico colombiano 2021.....	41
Gráfico 2-4 Variación de la deuda interna del Sector Público colombiano 2021.....	44

### Capítulo III

Gráfico 3-1 Colombia: Indicadores de riesgo 2021.....	48
Gráfico 3-2 Gobierno Nacional Central: Deuda y déficit como porcentaje del PIB.....	52
Gráfico 3-3 Composición de la deuda del Gobierno Nacional Central 2010-2021.....	53
Gráfico 3-4 Servicio mensual de la deuda del Gobierno Nacional Central en 2021.....	55
Gráfico 3-5 Evolución de las tasas de rendimiento de los bonos globales del Gobierno Nacional Central: referencias seleccionadas.....	58
Gráfico 3-6 Perfil de vencimientos de la deuda externa.....	64
Gráfico 3-7 Tasas de los TES B denominados en pesos.....	67
Gráfico 3-8 Tasas de los TES B denominados en UVR.....	68
Gráfico 3-9 Operaciones de Transferencia Temporal de Valores 2021: volumen aprobado mensual.....	74
Gráfico 3-10 Perfil de TES B a 31 de diciembre de 2021.....	76
Gráfico 3-11 Grandes tenedores de TES B: evolución trimestral 2021.....	81

#### **Capítulo IV**

Gráfico 4-1 Deuda de las entidades descentralizadas por servicios.....	84
Gráfico 4-2 Precio de referencia petróleo BRENT – WTI.....	86
Gráfico 4-3 Deuda Pública Grupo Ecopetrol S.A.....	89
Gráfico 4-4 Perfil de vencimientos Ecopetrol S. A. Matriz.....	90
Gráfico 4-5 Deuda Pública Grupo ISA S.A.....	92
Gráfico 4-6 Perfil de vencimientos ISA S.A.....	93
Gráfico 4-7 Perfil de vencimientos EPM S.A. Matriz.....	97
Gráfico 4-8 Deuda Grupo Energía de Bogotá.....	101
Gráfico 4-9 Perfil de vencimientos Grupo Energía de Bogotá.....	102
Gráfico 4-10 Perfil de vencimientos Transportadora de Gas Internacional.....	102
Gráfico 4-11 Deuda pública Otras entidades del sector energía.....	103
Gráfico 4-12 Deuda pública Otras entidades del sector energía.....	104
Gráfico 4-13 Deuda pública Entidades del Sector Energía Territorial.....	105
Gráfico 4-14 Deuda Metro de Medellín.....	109

#### **Capítulo V**

Gráfico 5-1 Deuda de los gobiernos centrales territoriales como proporción del PIB 2010-2021.....	124
Gráfico 5-2 Deuda externa del nivel central territorial 2021: prestamistas y prestatarios.....	128
Gráfico 5-3 Deuda interna de los Gobiernos Centrales Territoriales: Grupo de prestamistas 2021.....	130
Gráfico 5-4 Deuda de departamentos y capitales, principales prestatarios 2021.....	131
Gráfico 5-5 Deuda de los Gobiernos Centrales No Capitales: 20 municipios más endeudados.....	131
Gráfico 5-6 Bogotá D.C. Perfil de vencimientos.....	134
Gráfico 5-7 Barranquilla, perfil de vencimientos.....	135
Gráfico 5-8 Medellín perfil de vencimientos.....	137
Gráfico 5-9 Antioquia: comparación perfiles de la deuda interna 2020 y 2021.....	138
Gráfico 5-10 Cundinamarca, perfil de vencimientos.....	139
Gráfico 5-11 Rionegro, perfil de vencimientos.....	140

#### **Capítulo VI**

Gráfico 6-1 Variación deuda a PIB, tasa de crecimiento económico y tasa de interés real de la deuda.....	143
Gráfico 6-2 Proyección de la deuda bruta a PIB del Gobierno Nacional.....	145

## Introducción

En cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 268 de la Constitución Política sobre el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales, así como lo establecido en los artículos 39, 41, 43 y 44 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría General de la República (CGR) presenta al Honorable Congreso de la República, el informe sobre la Situación de la Deuda Pública correspondiente a la vigencia 2021, en el cual se analizan los principales hechos registrados en materia de endeudamiento público.

El presente informe da a conocer de forma sistematizada las cifras de la deuda del Sector Público colombiano tanto en forma global como de cada uno de los niveles que lo componen. La presentación se realiza en seis capítulos, el primero de los cuales muestra los principales hechos macroeconómicos tanto globales como internos que afectaron la evolución de la deuda pública colombiana en 2021.

Los detalles de la deuda pública agregada se presentan en el segundo capítulo del informe. El tercer y sexto capítulo analizan lo referente al endeudamiento del gobierno nacional central (GNC), principal prestatario público en Colombia. El tercer capítulo se detiene en mostrar los principales resultados acerca de la deuda del GNC e indica cómo ciertas estrategias de manejo de la deuda (emisión, contratación y operaciones de manejo) afectaron el nivel y las características del portafolio de pasivos de este. El capítulo sexto aborda una de las cuestiones centrales acerca de la deuda: su sostenibilidad.

El capítulo cuarto analiza la deuda de las entidades descentralizadas tanto nacionales como regionales deteniéndose en lo sucedido con los principales conglomerados de empresas públicas: Grupo Ecopetrol, Grupo ISA, Grupo de Energía de Bogotá y Grupo EPM. Por último, la dinámica y características de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales se exponen en el quinto capítulo del informe, en especial se hace referencia al ciclo electoral de esta.



## Presentación

Después de la crisis económica y social experimentada en 2020, la economía mundial se recuperó en 2021 debido a la normalización de las actividades productivas lograda con el avance de las campañas de vacunación. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que en 2021 la economía mundial creció 6,1% en términos reales. La recuperación no fue mayor debido a la persistencia de los problemas logísticos en el comercio internacional, los problemas con la mano de obra, el incremento del precio de la energía y la aparición de las variantes delta y ómicron de la COVID-19.

En 2021 se presentó un notable incremento de la inflación global. Las economías desarrolladas alcanzaron niveles no vistos desde hace varias décadas, que llevó a los bancos centrales a acelerar su proceso de normalización monetaria, inicialmente en las economías emergentes y al final del año en las economías avanzadas.

La recuperación de la actividad económica a nivel global generó un incremento de los ingresos tributarios que permitió que los resultados fiscales fueran menos deficitarios a los observados en 2020, con lo cual se logró estabilizar el nivel mundial de deuda del gobierno general en niveles inferiores al 100,0% del PIB.

Respecto al contexto local cabe destacar que:

- En 2021 se vio un proceso de recuperación de la economía con la normalización paulatina de la actividad de los diferentes sectores económicos. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2021 la economía colombiana mostró un crecimiento real de 10,7%.
- Al igual que lo sucedido en el resto del mundo, el país vivió un importante repunte de la inflación en 2021: 5,62%, el valor más alto desde 2016.
- La recuperación económica y el incremento de la inflación llevaron a la Junta Directiva del Banco de la República a incrementar su tasa de interés de intervención de 1,75% a 3,00%.
- El comportamiento de la tasa de cambio en 2021 estuvo caracterizado por una alta volatilidad y una fuerte tendencia creciente. El peso colombiano se depreció 16,0% en 2021.

- La recuperación de la actividad económica permitió que los ingresos tributarios superaran las metas establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de una reducción del déficit total del Gobierno Nacional Central de 0,7 p.p. del PIB y del déficit primario de 1,2 p.p. del PIB. El sector público no financiero (SPNF) registró un déficit total de 7,4% del PIB en 2021, con una disminución de 0,2 p.p. del PIB frente al presentado en 2020.

Los registros de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que al cierre de 2021 la deuda total del sector público colombiano contabilizó \$874,88 billones, correspondiente al 74,3% del PIB. Respecto a diciembre del 2020, la deuda total del sector público aumentó \$137,23 billones (18,6%) en términos nominales. En 2021, dentro del total de la deuda, le correspondió \$399,90 billones a la deuda externa (34,0% del PIB) y \$474,97 billones a la deuda interna (40,3% del PIB).

En un contexto de recuperación económica, pérdida del grado de inversión e incremento de los indicadores de riesgo país, al cierre de 2021 el saldo de la deuda del GNC alcanzó \$710,71 billones, de los cuales le correspondieron \$291,84 billones (41,1% del total) al endeudamiento externo y \$418,87 billones (58,9%) al interno.

Al comparar con diciembre de 2020, la deuda total del GNC registró un incremento de \$112,42 billones (18,8%), de los cuales la deuda externa presentó un crecimiento de \$62,17 billones en el acumulado anual y la deuda interna la hizo con \$50,25 billones. El indicador deuda a PIB cerró 2021 en 60,4% frente al 59,9% de 2020, con un aumento de 0,5 puntos porcentuales (p.p.) del PIB.

Los TES B (\$397,89 billones) son el principal instrumento de endeudamiento del GNC, representando el 56,0% de su deuda total; los bonos externos (\$141,96 billones) constituyeron el segundo instrumento de endeudamiento con una participación del 20,0%; seguidos de los préstamos de multilaterales (\$124,98 billones) con una participación del 17,6%; los créditos con otros agentes externos (\$24,91 billones) y el resto de los préstamos y bonos internos emitidos (\$20,98 billones).

De acuerdo con los registros de la CGR, el servicio de la deuda del GNC en 2021 ascendió a \$73,84 billones (6,3% del PIB), de los cuales \$41,16 billones correspondieron a amortizaciones y \$32,68 billones a pago de intereses y comisiones.

Durante 2021 el Ministerio de Hacienda realizó diversas operaciones de manejo con su deuda externa: recompra de títulos, conversión de tasas de préstamos con entidades multilaterales y entidades gubernamentales y conversión de monedas de créditos con multilaterales. En 2021 el Ministerio de Hacienda realizó dos tipos de operaciones de manejo de la deuda interna: canjes de títulos y una redención anticipada de TES B.

Respecto a los tenedores de TES B, al cierre de 2021 el sector privado mantenía 75,0% de las emisiones vigentes de TES B de largo plazo y el sector público el 25,0% restante. El balance del año dio cuenta que el Banco de la República y los fondos de inversión extranjeros fueron los mayores demandantes de TES, con un aumento en su portafolio de \$13,22 billones y \$11,27 billones, respectivamente.

El nivel de deuda pública del Gobierno Nacional Central alcanzó un nivel histórico en 2021 y es necesario evaluar las condiciones para su sostenibilidad en el mediano plazo. Si bien no hay un número mágico a partir del cual el nivel la deuda empieza a afectar la estabilidad macroeconómica, es importante emprender un proceso de consolidación fiscal con miras a reducir la relación deuda a PIB y recuperar espacio fiscal para enfrentar las crisis futuras. Bajo esta concepción, la actual regla fiscal fijó un intervalo del nivel de deuda del GNC entre el 55,0% y el 70,0%, para lo cual se deberán efectuar los ajustes pertinentes en el balance primario estructural.

Es importante que la regla fiscal este acompañada de un crecimiento económico alto y sostenido, basado en procesos de transformación productiva y diversificación de la economía, y que tenga como meta explícita el pleno empleo, punto en el que el gasto público alcanzaría su máximo nivel.

Esto debería acompañarse de una efectiva gestión de la deuda que permita cumplir con las obligaciones, tener un perfil de vencimientos adecuado y propender por una reducción de los elevados niveles de deuda externa (pública como privada). Estos últimos se constituyen en fuentes de vulnerabilidad de la economía colombiana y pueden comprometer en el futuro la sostenibilidad de la balanza de pagos.

La deuda de las entidades descentralizadas, tanto nacionales como territoriales, se incrementó en 2021, impulsada por el crecimiento de la deuda externa de las entidades descentralizadas nacionales. Cabe destacar el incremento de la deuda de los sectores minero y de energía, el ingreso de deuda de algunas entidades nacionales por sentencias y

conciliaciones y el impacto de la depreciación del peso en 2021 sobre la deuda externa de las entidades descentralizadas de todo nivel. Por grandes grupos empresariales cabe destacar lo siguiente:

- La deuda del Grupo Ecopetrol cerró 2021 en \$70,28 billones, con un incremento de \$21,25 billones respecto a 2020. Tras las dificultades presentadas en años anteriores con empresas como Reficar y Bioenergy, en 2021 este grupo obtuvo los mejores resultados financieros de su historia. La empresa decidió adquirir ISA S.A. financiándose con un mayor endeudamiento.
- El Grupo ISA finalizó 2021 con una deuda de \$7,81 billones frente a \$8,26 billones que se adeudaban en 2020. En 2021 se destacaron los prepagos de deuda externa y la adquisición del 100% de las acciones de la concesión costera Cartagena- Barranquilla.
- Tras los problemas vividos con el proyecto HidroItuango, en 2021 el grupo EPM logró un acuerdo con las aseguradoras de póliza “Todo Riesgo” que cubrían dicho proyecto. En 2021 las empresas del grupo realizaron prepagos de deuda por una cuantía de \$3,16 billones cerrando 2021 con un saldo de \$21,89 billones.
- El endeudamiento del Grupo Energía de Bogotá ha venido incrementándose en los últimos años, llegando al cierre de 2021 a \$13,17 billones.

Finalmente, la deuda de departamentos y municipios ascendió a \$22,38 billones al cierre de 2021. La deuda de los departamentos llegó a \$5,67 billones (25,3% del total), la deuda de las capitales a \$12,65 billones (56,5% del total) y la de los municipios no capitales a \$4,06 billones (18,1% del total). Desde 2019 se observó un incremento sostenido del indicador deuda a PIB de este grupo de entidades, de forma que en 2021 aumentó 0,2 puntos porcentuales llegando a 1,9% del PIB debido a un fuerte incremento de los saldos de su deuda (\$4,94 billones). Este aumento sucedió en momentos en que el Congreso de la República aprobó ampliar los límites de los indicadores de capacidad de pago de estos entes, lo que estimula la adquisición de más deuda.

## I. Contexto económico

El año 2021 fue el escenario de un proceso de recuperación económica, tras los efectos negativos que la pandemia por la COVID-19 acarrió en 2020 en términos de vidas humanas, crecimiento económico y bienestar social. Dicho proceso pudo llevarse a cabo gracias a las campañas de vacunación que permitieron levantar las medidas restrictivas sobre la actividad económica. Simultáneamente el mundo vivió un proceso inflacionario no previsto al inicio del año que causó la moderación de la política monetaria expansiva implantada en 2020. Finalmente, en medio de periodos de incertidumbre financiera los activos de renta fija se desvalorizaron y el dólar se fortaleció a nivel global. Este capítulo presenta los principales resultados en términos económicos que afectaron la evolución de la deuda pública colombiana. La primera sección revisa el contexto mundial y la segunda lo sucedido en Colombia.

### 1.1 Contexto económico global

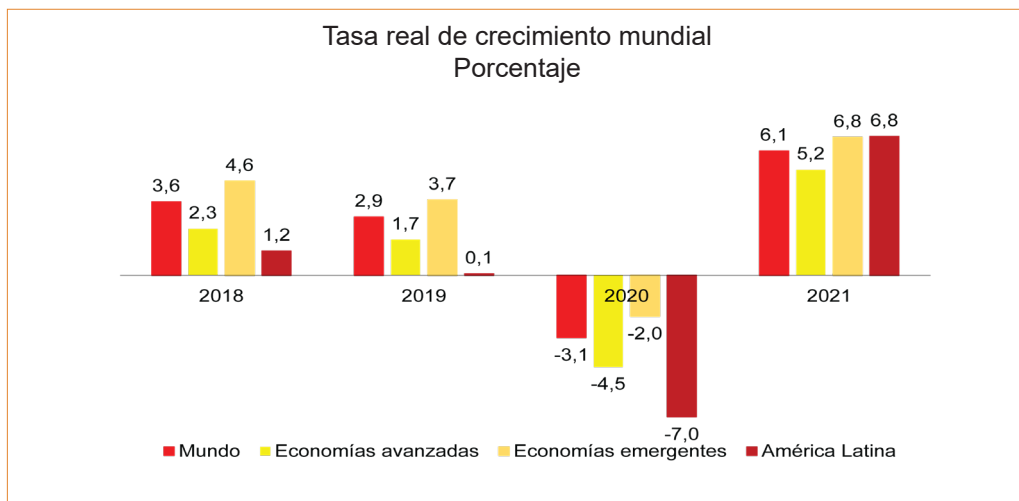
En 2021 la economía mundial registró un crecimiento de 6,1% (FMI, 2022) en términos reales, con un resultado superior al esperado al inicio del año cuando se estimaba que la actividad económica global crecería en 5,5% (FMI, 2021). Frente al resultado de 2020 (contracción del 3,1%), la recuperación de 2021 permitió superar los niveles de actividad económica prepandemia (año 2019) en 2,9%. Sin embargo, la recuperación no fue homogénea entre países por diversos factores que impidieron que fuese más acelerada: escasez de insumos, retrasos y encarecimiento en el transporte marítimo, escasez de mano de obra e incremento del precio de la energía.

Las medidas restrictivas sobre la actividad económica y la movilidad de la población pudieron levantarse gracias a los avances en las campañas de vacunación. Las economías avanzadas iniciaron dichos procesos hacia finales de 2020 y tuvieron preferencia en el acceso a las vacunas. Las economías emergentes y en desarrollo comenzaron sus procesos de vacunación hasta el primer trimestre de 2021 o posteriormente y el acceso a las vacunas presentó retrasos y dificultades en la logística.

De acuerdo con el FMI, al finalizar 2021 las economías avanzadas crecieron 5,2% y las economías emergentes 6,8% (Gráfico 1-1), favorecidas por el incremento de los precios de las materias primas. Dentro del grupo de las emergentes, las economías asiáticas lo hicieron

en 7,3% (frente a una contracción de 0,8% en 2020), mientras que los países latinoamericanos registraron un crecimiento del 6,8% que, después de la contracción del 7,0% en 2020, no les permitió alcanzar los niveles de actividad de 2019 y ni siquiera de 2018.

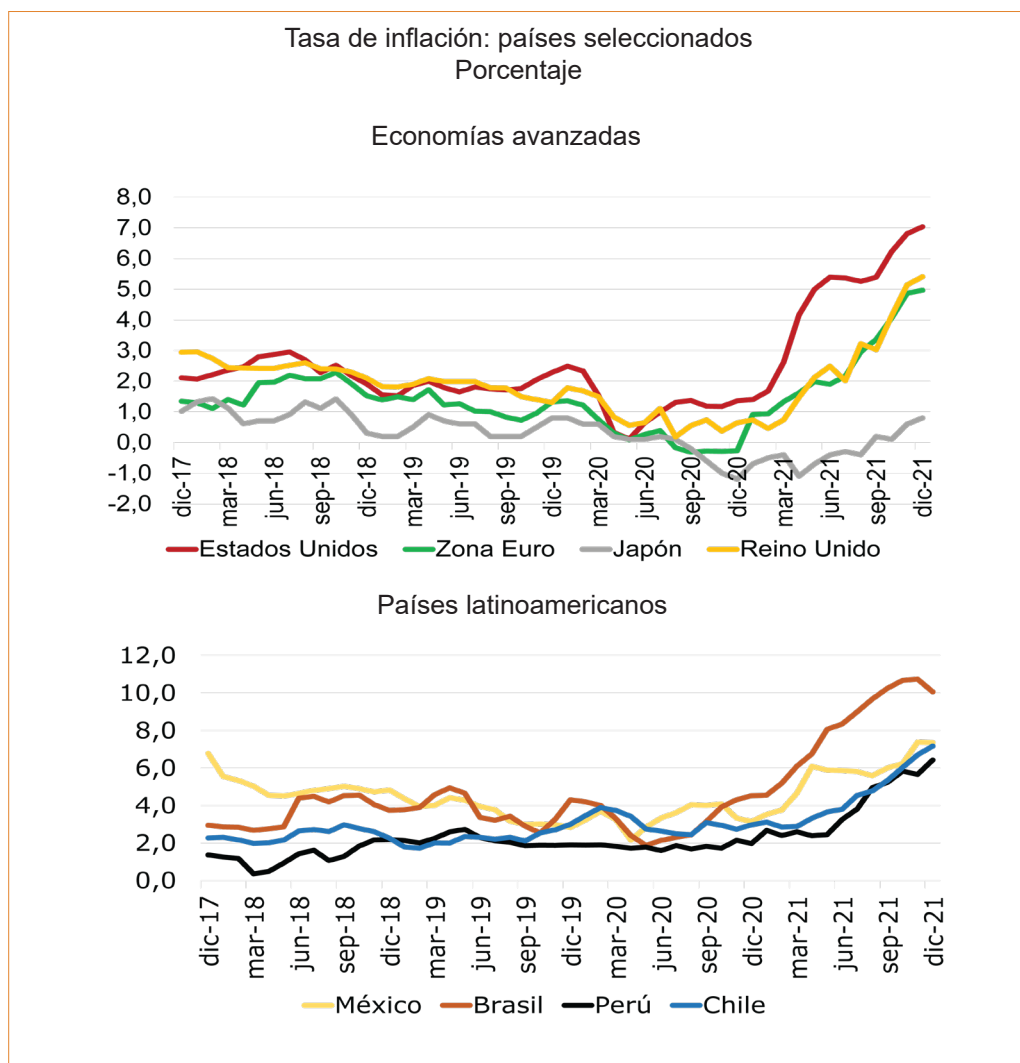
Gráfico 1-1



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

La recuperación de la actividad económica trajo consigo un incremento de los precios de las materias primas y de los combustibles, lo cual, unido a las limitaciones sufridas en la oferta (problemas de suministros, restricciones por la pandemia, etc.) y una creciente demanda, generaron un proceso inflacionario global no previsto al inicio del año. Este se presentó tanto en las economías avanzadas como en las emergentes (Gráfico 1-2). Estados Unidos registró en 2021 un incremento de los precios del 7,0% y los países de la Zona Euro registraron en promedio una inflación del 5,0%, constituyéndose en ambos casos en la mayor variación de los precios al consumidor en lo corrido del siglo. Para el caso de los países latinoamericanos, las variaciones de sus precios en 2021 fueron superiores a los observados en el periodo 2017-2020<sup>1</sup>.

1. Se exceptúa el caso de Argentina que en 2021 presentó una inflación del 50,9% mientras que en 2019 había sido de 53,8%.

**Gráfico 1-2**

Fuente: Bureau of Labor Statistics, Banco Central Europeo y Banco de Pagos Internacionales.

Las presiones inflacionarias llevaron a una normalización de la política monetaria por parte de los bancos centrales antes de lo esperado. En 2020 las autoridades monetarias adoptaron una serie de medidas para afrontar la crisis económica generada por la pandemia que incluían tanto medidas tradicionales (recorte de sus tasas de interés de intervención, recorte de encajes, etc.) como medidas no convencionales (compras masivas de títulos públicos y privados). Muchas de esas medidas fueron desmontadas en 2021 buscando que la inflación no se desbordara. De nuevo la situación fue diferente entre países.

Los bancos centrales de las economías avanzadas mantuvieron el estímulo monetario a lo largo del año. En Estados Unidos la Reserva Federal sostuvo durante 2021 su tasa de interés de política en 0,125% y solo hasta noviembre, ante la escalada de la inflación, inició un desmonte gradual de su programa de compra de activos. Entre tanto, el Banco Central Europeo (BCE) mantuvo su tasa de intervención en 0,0%, pero determinó que desmontaría gradualmente su Programa de Compras de Emergencia ante la Pandemia (conocido como PEPP, por sus siglas en inglés) hasta acabarlo en marzo de 2022. Finalmente, el Banco de Inglaterra incrementó su tasa de política en diciembre de 0,10% a 0,25%.

En el caso de las economías latinoamericanas, los bancos centrales de los países con esquema de metas de inflación incrementaron sus tasas de interés a lo largo de 2021, y en algunos casos (Brasil y Chile, por ejemplo) los niveles en las tasas de política al cierre de 2021 se ubicaron por encima de los vigentes antes de la pandemia (diciembre de 2019). El banco central de Brasil incrementó su tasa de política en 725 puntos básicos (p.b), el de Chile en 350 p.b, el de Perú en 225 p.b y el de México en 125 p.b. En el caso argentino su banco central conservó en 38,0% su tasa de política, aunque cabe recordar que en este caso el esquema de política monetaria se basa en un control de los agregados monetarios.

Pese a los anuncios de la FED y del BCE de mantener sus tasas de intervención inalteradas, la recuperación económica, la incertidumbre y el incremento de la inflación llevaron a que las tasas de los bonos de largo plazo (referencias a 10 años) de las economías avanzadas presentaran un incremento promedio de 40 p.b. en 2021 (Gráfico 1-3).

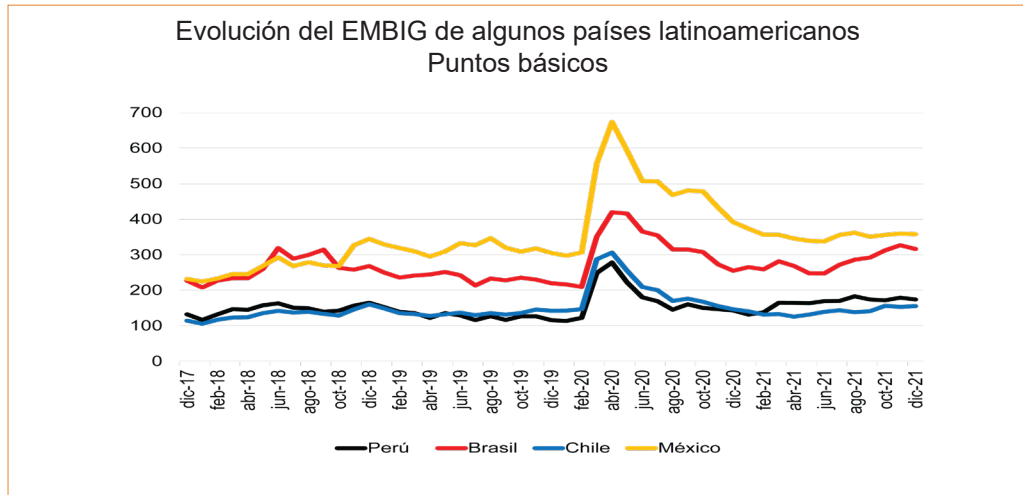
Durante el primer trimestre de 2021 la sólida recuperación de la economía de Estados Unidos y los primeros indicios de la aceleración de la inflación aumentaron los temores de algunos analistas y del mercado acerca de un cambio en la política monetaria de la FED, por lo cual la tasa de interés del bono del tesoro americano a 10 años cerró en marzo 81 p.b por encima del cierre de 2020. Después de la ratificación de la FED de mantener inalterada las medidas expansivas adoptadas, los mercados se calmaron y la tasa del tesoro a 10 años finalizó agosto con 45 p.b. por debajo del cierre de marzo. La aceleración de la inflación en la última parte del año y el anuncio de la FED de la moderación y finalización de su programa de compra de activo impulsaron al alza la tasa del tesoro a 10 años, que cerró 2021 22 p.b. por encima del cierre de agosto.



las economías de la región se observó en 2021 una depreciación del 8,9%, medido a través el índice LACI<sup>3</sup> (Fuente: Bloomberg). Medida por la variación de las tasas de cierre anual, la mayor depreciación la registró el peso argentino con 22,2% y el peso chileno con 19,5%<sup>4</sup>.

Continuando en la región, los indicadores de riesgo país tuvieron un comportamiento mixto. El índice más utilizado para medir dicho riesgo es el EMBIG<sup>5</sup> (*Emerging Markets Bonds Index Global*) calculado por J.P Morgan. En 2021 el EMBIG de México retrocedió 34 p.b. favorecido por la recuperación de la economía de Estados Unidos con la que este país latinoamericano tiene fuertes vínculos. En tanto, el EMBIG de Brasil y Perú aumentó 61 p.b. y 31 p.b., respectivamente, y el de Chile lo hizo en 9 p.b., aunque el incremento se dio en el último trimestre ya que al cierre de septiembre el indicador había caído en 5 p.b. (Gráfico 1-4).

Gráfico 1-4



Fuente: J.P Morgan

**3.** El índice LACI (*Latam Currency Index*) recoge el comportamiento de las principales monedas latinoamericanas frente al dólar, y es calculado diariamente por Bloomberg y JP Morgan al ponderar la liquidez y el volumen de operaciones de cada moneda. La canasta de monedas está compuesta por el real brasileño, el peso mexicano, el chileno, el argentino, el colombiano y el nuevo sol peruano.

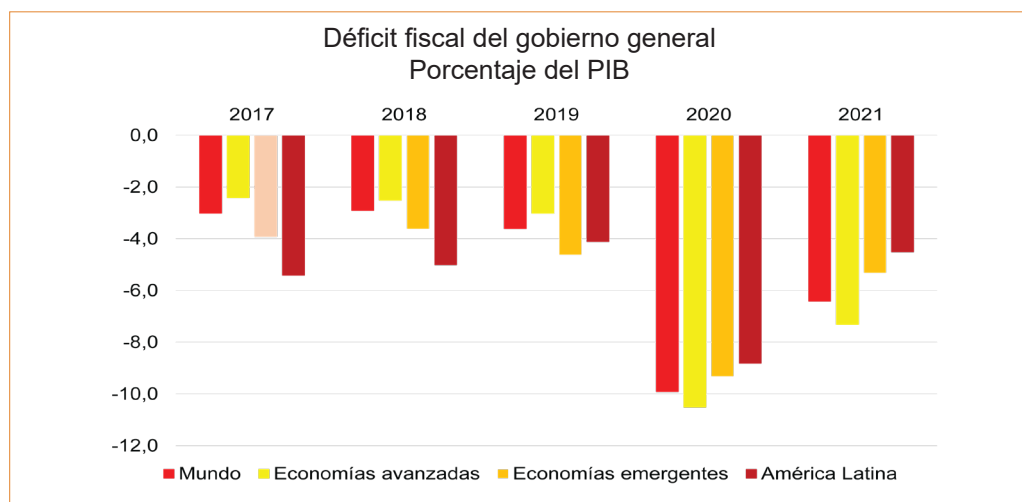
**4.** En este caso los resultados electorales de este país afectaron el comportamiento de su moneda en la última parte del año.

**5.** Este índice mide la sobretasa o rendimiento necesario que deberá pagar el bono de un país respecto al rendimiento de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, considerados libres de riesgo. Es decir, el EMBIG determina la prima por riesgo demandada por los inversionistas que está acorde al riesgo que están asumiendo.

En 2021 varias economías latinoamericanas desmejoraron sus calificaciones de riesgo por parte de las principales firmas dedicadas a esta tarea. Comparando las calificaciones de 2019 (referencia prepandemia) con las de 2021, *Moody's* bajó la perspectiva de Chile y redujo las calificaciones de la deuda soberana de México y Perú; *Standard and Poor's* bajó la perspectiva de Perú y las calificaciones de Chile y México; finalmente, *Fitch Ratings* redujo las calificaciones de los tres países. En todos los casos Chile, Perú y México mantuvieron el grado de inversión. En los casos de Brasil y Argentina su deuda se mantuvo en la categoría de inversión especulativa.

Para terminar con lo acontecido en el ámbito internacional en 2021, se presenta a continuación lo sucedido en el frente fiscal. La recuperación de la actividad económica a nivel global generó un incremento de los ingresos tributarios que permitió que los resultados fiscales fueran menos deficitarios a los observados en 2020, aunque aún son superiores a los de 2019. De acuerdo con el FMI, a nivel mundial el déficit fiscal del gobierno general sería del 6,4% del PIB mundial frente al desbalance del 9,9% registrado en 2020 (Gráfico 1-5). El desbalance fiscal de las economías avanzadas llegó en 2021 al 7,3%, más del doble que el obtenido en 2019, mostrando que mantuvieron medidas fiscales para su estímulo. En tanto, el déficit fiscal de las economías emergentes en 2021 fue de 5,3% del PIB y, dentro de estas, las de América Latina presentaron un resultado deficitario del 4,5% del PIB.

Gráfico 1-5



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Fiscal Monitor abril 2022 Tabla 1.1.

Después del notable incremento de la deuda pública en 2020 cuando alcanzó máximos históricos, en 2021 los mejores resultados fiscales permitieron estabilizar el nivel mundial de deuda del gobierno general por debajo del 100,0% del PIB. El FMI informó que la deuda del gobierno general llegó al 97,0% del PIB mundial, inferior en 2,2 puntos porcentuales (p.p.) del PIB al resultado de 2020, pero superior en 13,4 p.p. del PIB al nivel prepandemia (Cuadro 1-1). Las economías avanzadas registraron un indicador deuda a PIB del 119,8%, inferior en 3,4 p.p. del PIB al indicador de 2020, en tanto este indicador para las economías emergentes subió 1,2 p.p. del PIB, ubicándose en 66,1%.

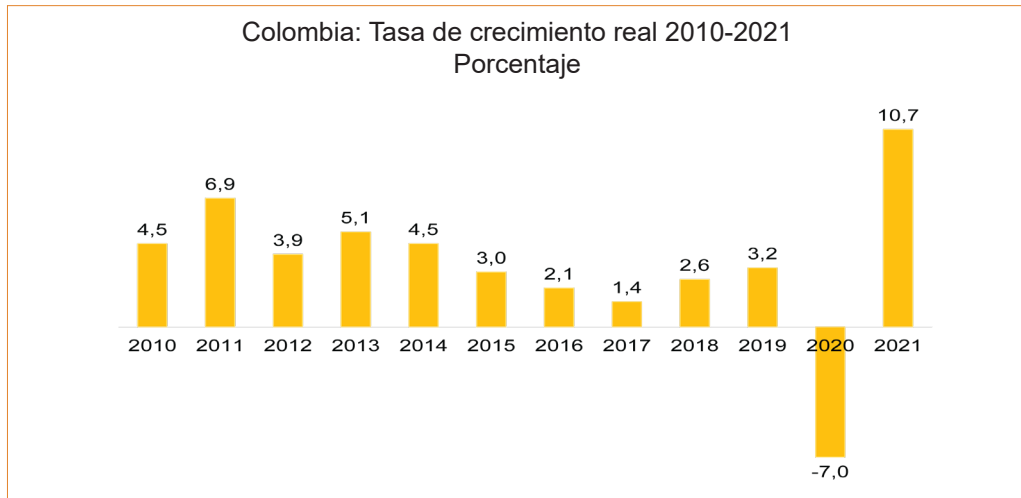
*Cuadro 1-1*

Deuda del gobierno general Porcentaje del PIB					
Área	2017	2018	2019	2020	2021
Mundo	82,0	82,2	83,6	99,2	97,0
Economías avanzadas	103,2	102,7	103,8	123,2	119,8
Economías emergentes	50,5	52,3	54,6	64,9	66,1
América Latina	61,1	67,5	68,4	77,8	72,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Fiscal Monitor abril 2022 Tabla 1.2.

## 1.2 Contexto económico local

La economía colombiana mostró un acelerado ritmo de crecimiento en 2018 y 2019, después de los malos resultados del bienio anterior (Gráfico 1-6). Se esperaba que esta aceleración permitiera aproximarse al crecimiento potencial de la economía colombiana, pero la llegada de la pandemia, las medidas adoptadas para contenerla y una caída en los precios internacionales del petróleo cambiaron drásticamente esa perspectiva. Los factores antes mencionados llevaron a que en 2020 la economía colombiana registrara una contracción histórica del 7,0% en términos reales.

*Gráfico 1-6*

Fuente: DANE

Al igual que la mayoría de los otros países, en 2021 se vio un proceso de recuperación de la economía con la normalización paulatina de la actividad de los diferentes sectores económicos. De acuerdo con el DANE, en 2021 la economía colombiana logró un rebote en "V", mostrando un crecimiento de 10,7% en términos reales. Al comparar con el PIB de 2019 la economía colombiana presentó un crecimiento del 2,9%. Se destacó que todos los sectores productivos registraron variaciones reales positivas en 2021; sin embargo, la explotación de minas y canteras y la construcción aún se encuentran por debajo de sus niveles prepandemia. Los sectores con mayor crecimiento fueron las actividades artísticas y de entretenimiento (33,1%); el sector del comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida (20,9%) y la industria manufacturera (16,4%).

La recuperación estuvo sustentada en el comportamiento del consumo de los hogares. Este componente de la demanda tuvo en 2021 un crecimiento anual real del 14,8% y del 9,1% frente al resultado de 2019 (Cuadro 1-2). Esto llevó a que el consumo de los hogares pasara de representar el 69,6% del PIB en 2019 al 73,8% del PIB en 2021. El consumo del gobierno general se incrementó en 10,3% en 2021 tras ser el componente de la demanda interna con menor contracción en 2020 (0,6%), indicando el esfuerzo fiscal realizado para contrarrestar los efectos de la pandemia.

**Cuadro 1-2****Producto Interno Bruto por componentes de gasto 2018-2021**

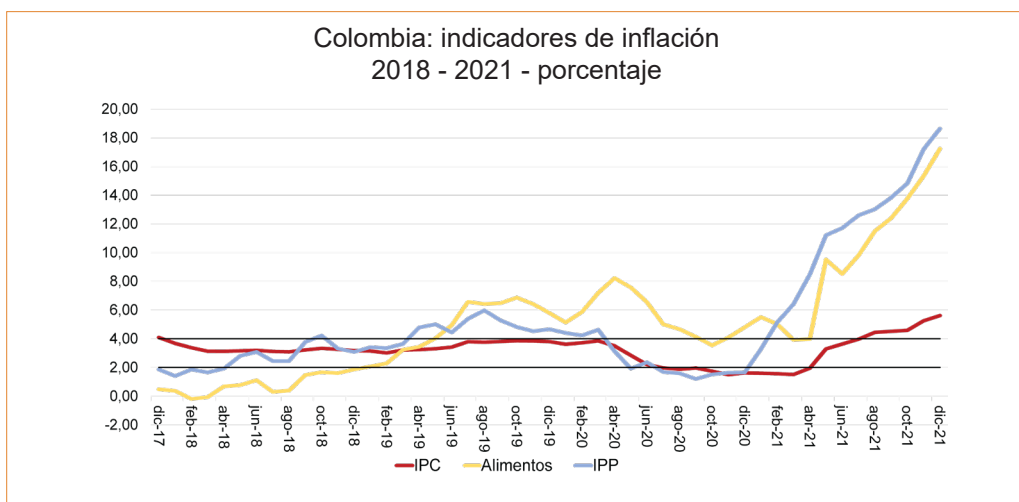
Concepto	Billones de pesos de 2015				Tasa de crecimiento (%)			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Demanda interna	912,44	949,14	878,34	997,75	3,5	4,0	(7,5)	13,6
Consumo final de los hogares + ISFLH	589,72	613,73	583,23	669,35	3,2	4,1	(5,0)	14,8
Consumo final del gobierno general	135,03	142,15	141,28	155,87	7,4	5,3	(0,6)	10,3
Formación bruta de capital	187,61	193,15	153,55	172,30	1,5	3,0	(20,5)	12,2
Exportaciones	129,73	133,73	103,37	118,70	0,6	3,1	(22,7)	14,8
Importaciones	188,41	202,25	160,79	206,93	5,8	7,3	(20,5)	28,7
<b>Producto interno bruto</b>	<b>854,01</b>	<b>881,22</b>	<b>819,11</b>	<b>906,57</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>(7,0)</b>	<b>10,7</b>

Fuente: DANE.

La inversión presentó una dinámica menos favorable ya que el incremento real de 12,2% en 2021 no alcanzó a compensar la caída de 2020 (20,5%)<sup>6</sup> encontrándose en valores similares a los de 2013. Algo similar sucedió con las exportaciones que en 2021 crecieron en 14,8% y se encontraron un 11,2% por debajo de su nivel prepandemia. En tanto, las importaciones tuvieron un fuerte repunte (28,7%) gracias a la dinámica de la demanda interna, generando un incremento del desbalance externo del país.

Al igual que lo sucedido en el resto del mundo, el país vivió un importante repunte de la inflación en 2021. La tasa inició a la baja marcando en marzo un mínimo de 1,51%, el valor más bajo en lo corrido del siglo, seguida, desde ese momento, por un crecimiento sostenido, fundamentado en el incremento de la demanda interna, la eliminación de algunas medidas de alivio adoptadas durante la pandemia, el aumento del precio de los alimentos, el alto precio de los insumos y la depreciación del peso. Al final del año la inflación se ubicó en 5,62%, el valor más alto desde 2016, colocándose por encima del límite superior del rango meta establecido por el Banco de la República (Gráfico 1-7).

6. El paro nacional afectó fuertemente la recuperación de la inversión durante el segundo trimestre del año al caer 13,0% respecto al primer trimestre de 2021.

**Gráfico 1-7**

Fuente: DANE

Desde el segundo trimestre de 2019 el incremento de los precios de los alimentos se ubicó por encima de la inflación total. En 2021 la inflación de alimentos llegó a 17,2%, determinado por factores externos e internos. Dentro de los factores externos se encontraron: “la escalada de los precios internacionales de materias primas agropecuarias e insumos para el sector agrícola, las restricciones de oferta de insumos y alimentos por parte de algunos países exportadores, los problemas logísticos y de transporte, las dificultades para conseguir mano de obra, además de algunas adversidades climáticas”<sup>7</sup>. En el frente interno se presentó un fuerte incremento de los insumos, reforzado por los problemas de abastecimiento en el segundo trimestre, producto de los bloqueos y las protestas en el marco del paro nacional. Finalmente, el Índice de Precios al Productor (IPP) aumentó 18,63% en 2021 e implicó una elevación en los costos que presionaron al alza los precios a los consumidores.

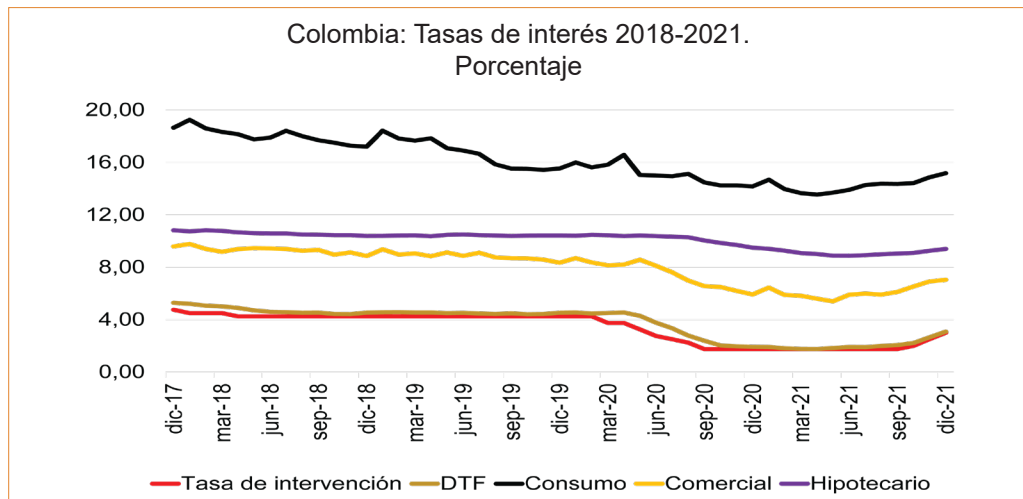
La recuperación económica, el incremento de la inflación y de las expectativas de inflación llevaron a la Junta Directiva del Banco de la República a incrementar su tasa de interés de intervención, la cual se encontraba en 1,75% desde septiembre de 2020. En septiembre de 2021 se hizo un primer incremento de la tasa de referencia en 25 p.b.

7. Banco de la República. Informe de Política Monetaria, enero 2022 pág. 36.

al cual siguieron dos incrementos de 50 p.b. en octubre y diciembre, llevándola a 3,00%. Con ello, la tasa de interés del Banco de la República se encuentra 125 p.b., por debajo de su valor prepandemia, y dado el resultado de la inflación, la tasa de interés real de intervención se encontró en terreno negativo.

El incremento de 125 p.b. de la tasa de intervención del Emisor se transmitió a las otras tasas de interés de la economía. Comparando las tasas promedio de diciembre de 2020 y 2021 se observaron crecimientos de 115 p.b. en la DTF, 101 p.b. en la tasa de interés de los préstamos de consumo y 112 p.b. en la de los créditos comerciales. En tanto, la tasa de interés de los créditos de vivienda disminuyó en 9 p.b. (Gráfico 1-8).

Gráfico 1-8

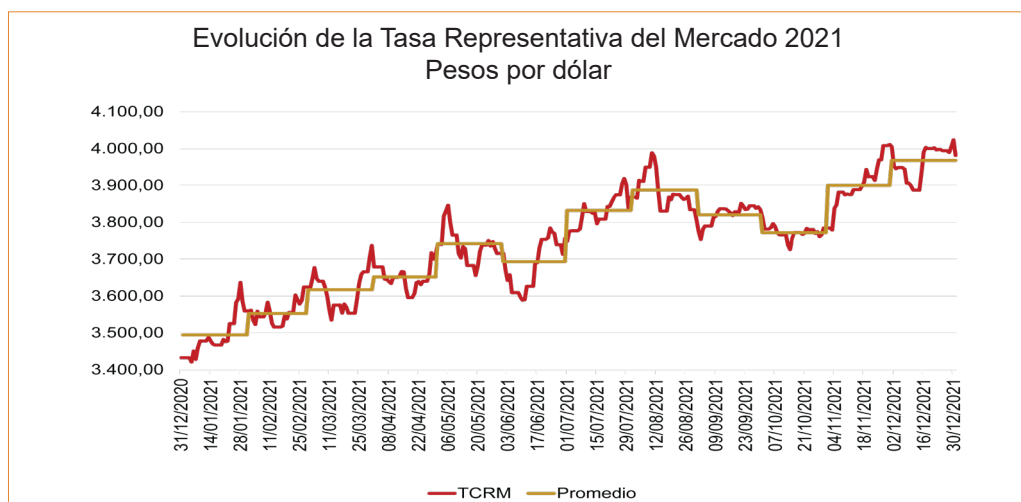


Fuente: Banco de la República.

Uno de los aspectos más importantes de la economía colombiana en 2021 fue el comportamiento de la tasa de cambio, caracterizado por una alta volatilidad y una fuerte tendencia creciente (Gráfico 1-9). El peso colombiano se depreció en 2021 en 16,0%, dándose la principal desvalorización del peso en el primer semestre del año (9,4%). En enero la Tasa Representativa del Mercado (TRM) aumentó en respuesta a la incertidumbre del impacto de las nuevas medidas de distanciamiento social tras la temporada decembrina de 2020. En abril y mayo la TRM

presentó una fuerte alza en respuesta a los movimientos de protesta social y el retiro de la reforma tributaria hasta alcanzar un máximo de \$3.846,28, iniciando una tendencia a la baja que se revirtió después del anuncio de S&P respecto a la baja de la calificación de la deuda soberana colombiana.

Gráfico 1-9



Fuente: Superintendencia Financiera.

En julio e inicios de agosto la TRM evidenció una tendencia al alza hasta alcanzar un máximo de \$3.988,27. Con la noticia de la operación de ISA y la consecuente expectativa de monetizaciones de la Tesorería Nacional la TRM inició una tendencia bajista que se reforzó al final de agosto con la venta de reservas internacionales del Banco de la República al gobierno. Esta tendencia logró mantenerse en los siguientes meses debido al incremento del precio internacional del crudo y las monetizaciones de la Tesorería General. En el último bimestre del año el peso colombiano volvió a depreciarse en respuesta al fortalecimiento global del dólar, la caída de los precios del petróleo, la demanda de inversionistas extranjeros por dólares, el deterioro de los indicadores de riesgo país y la incertidumbre por los resultados del proceso electoral colombiano de 2022.

La evolución de la tasa de cambio estuvo determinada por diversos factores: 1) el fortalecimiento dólar a nivel global; 2) el incremento de los indicadores de riesgo país (que se mostrará en el capítulo III); 3)

la fuerte participación del gobierno nacional en el mercado cambiario; y, 4) los episodios de incertidumbre generados por la protesta social, la debilidad de las cuentas públicas y la pérdida del grado de inversión. Debe anotarse que la evolución de los precios internacionales del petróleo no fue un factor tan decisivo sobre la TRM como en años anteriores.

Se finaliza esta revisión de la economía colombiana con una breve presentación de lo sucedido con los desbalances de las cuentas fiscales y externas en 2021. El esfuerzo realizado desde 2017 permitió que en 2019 se registrara un superávit fiscal primario del 0,4% del PIB para el Gobierno Nacional Central y el gobierno general y del 0,5% del PIB para el sector público no financiero (SPNF). Este resultado se revirtió totalmente en 2020, producto del efecto negativo de la pandemia sobre la actividad económica y el mayor gasto requerido para atenderla, que llevaron a un fuerte aumento del desbalance de las cuentas públicas: el déficit del Gobierno Nacional Central fue de 7,8% del PIB, el del gobierno general del 7,2% del PIB y del SPNF del 7,6% del PIB (Cuadro 1-3).

**Cuadro 1-3****Déficit fiscal 2018-2021**

Concepto	Billones de pesos				Porcentaje del PIB				
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
Gobierno Nacional Central	Déficit total	-30,32	-26,05	-77,76	-83,47	-3,1	-2,5	-7,8	-7,1
	Déficit primario	-2,84	4,75	-49,43	-43,47	-0,3	0,4	-4,9	-3,7
Gobierno General	Déficit total	-25,73	-27,66	-72,17	-86,22	-2,6	-2,6	-7,2	-7,3
	Déficit primario	2,32	3,82	-43,14	-45,75	0,2	0,4	-4,3	-3,9
Sector público no financiero	Déficit total	-27,92	-25,59	-75,99	-87,15	-2,8	-2,4	-7,6	-7,4
	Déficit primario	1,65	5,69	-52,45	-51,59	0,2	0,5	-5,3	-4,4

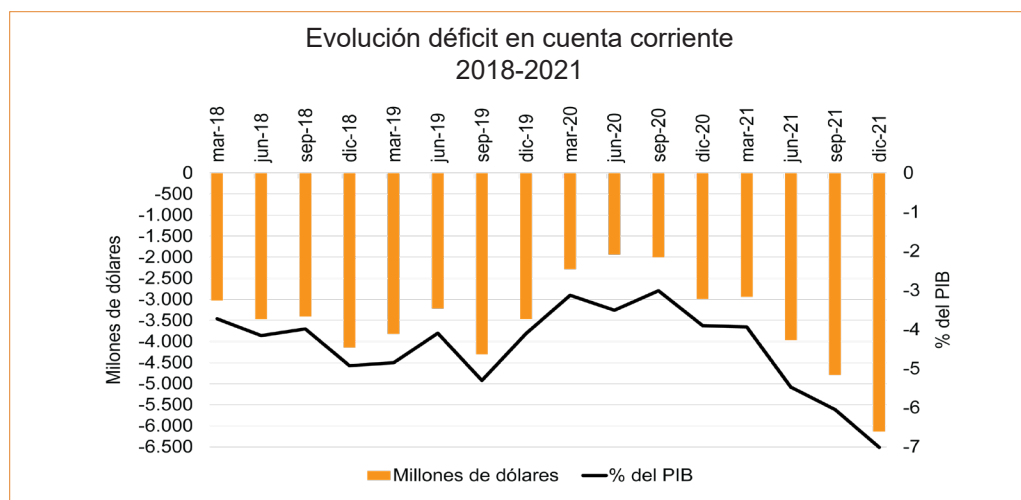
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En 2021 la recuperación de la actividad económica permitió que los ingresos tributarios superaran las metas establecidas por el Ministerio de Hacienda, permitiendo una reducción del déficit total del gobierno nacional central de 0,7 p.p. del PIB y del déficit primario de 1,2 p.p. del PIB, llevándolos a 7,1% y 3,7% del PIB respectivamente. En el caso del gobierno general se presentó un aumento del déficit total, al pasar de 7,2% del PIB en 2020 a 7,3% en 2021, producto del mayor gasto de inversión de algunos establecimientos públicos (para

infraestructura en el caso de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Invías y para gasto social en el caso del SENA y el ICBF). Finalmente, el SPNF registró un déficit total de 7,4% del PIB en 2021, menor en 0,2 p.p. del PIB al resultado del 2020, debido a una mejora en las cuentas fiscales de las empresas públicas.

Las cuentas externas, por su parte, después del fuerte ajuste del desbalance externo en 2020, el reporte del Banco de la República mostró que en 2021 el déficit externo aumentó significativamente. La cuenta corriente de la balanza de pagos del país registró en 2021 un déficit de USD 17.833,17 millones, superior en USD 8.626,26 millones al registrado en 2020. Como proporción del PIB, el déficit fue de 5,7% frente al 3,4% presentado en 2020 (Gráfico 1-10).

Gráfico 1-10



Fuente: Banco de la República

La cuenta financiera registró en 2021 entradas netas de capital por USD 16.679,15 millones, equivalente al 5,3% del PIB, que fueron superiores en USD 8.488,27 millones y en 2,3 p.p. del PIB frente al resultado de 2020. Estas entradas netas correspondieron a ingresos de capital extranjero por USD 27.237,92 millones, salidas de capital colombiano hacia el exterior por USD 9.538,80 millones, pagos de residentes a no residentes por concepto de derivados financieros por USD 366,44 millones y aumento de las reservas internacionales por conceptos de la balanza de pagos por USD 653,55 millones.



## II. Deuda del Sector Público Colombiano

*Resultado de los desbalances continuos de las cuentas fiscales y disparada por la crisis asociada a la pandemia por la COVID 19, la deuda pública colombiana alcanzó niveles máximos en 2021.*

A pesar de la recuperación de la economía, los altos indicadores de endeudamiento público continuaron creciendo en 2021. Que estos niveles de endeudamiento se vuelvan peligrosos para la estabilidad económica del país, dependerá de las acciones fiscales que se sigan en los próximos años y de la evolución del contexto económico local y global. El presente capítulo muestra la evolución de la deuda pública bruta consolidada<sup>8</sup> en los años recientes y enfatiza lo sucedido en la vigencia fiscal 2021.

### 2.1 Evolución de la deuda del Sector Público Colombiano

Los registros de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que al cierre de 2021 la deuda total del Sector Público Colombiano (SPC) contabilizó \$874,88 billones, correspondiente al 74,3% del PIB (Cuadro 2-1). El endeudamiento de las entidades públicas del nivel nacional alcanzó \$804,50 billones y el de las del nivel territorial \$70,38 billones.

---

**8.** Los saldos de deuda presentados corresponden al concepto de deuda bruta consolidada, en la medida que no se realiza un neteo de las operaciones de crédito entre entidades públicas

**Cuadro 2-1****Deuda del Sector Público Colombiano 2020 – 2021.**

Saldos de la deuda pública	Billones de Pesos		Porcentaje del PIB		Participación porcentual		Variación	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	Absoluta (Billones de \$)	Porcentual (%)
Gobierno Nacional	229,67	291,84	23,0	24,8	72,3	73,0	62,17	27,1
Entidades Nacionales Descentralizadas	58,72	77,90	5,9	6,6	18,5	19,5	19,18	32,7
Entidades Territoriales Nivel Central	2,01	3,98	0,2	0,3	0,6	1,0	1,98	98,5
Entidades Territoriales Descentralizadas	27,18	26,18	2,7	2,2	8,6	6,5	-1,00	-3,7
<b>Total Deuda Externa</b>	<b>317,58</b>	<b>399,90</b>	<b>31,8</b>	<b>34,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>82,33</b>	<b>25,9</b>
Gobierno Nacional	368,62	418,87	36,9	35,6	87,8	88,2	50,25	13,6
Entidades Nacionales Descentralizadas	15,78	15,89	1,6	1,4	3,8	3,3	0,11	0,7
Entidades Territoriales Nivel Central	15,43	18,39	1,5	1,6	3,7	3,9	2,97	19,2
<b>Entidades Territoriales Descentralizadas</b>	<b>20,25</b>	<b>21,82</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>	<b>1,57</b>	<b>7,8</b>
<b>Total Deuda Interna</b>	<b>420,07</b>	<b>474,97</b>	<b>42,1</b>	<b>40,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>54,90</b>	<b>13,1</b>
Gobierno Nacional	598,29	710,71	59,9	60,4	81,1	81,2	112,42	18,8
Entidades Nacionales Descentralizadas	74,50	93,79	7,5	8,0	10,1	10,7	19,29	25,9
Entidades Territoriales Nivel Central	17,43	22,38	1,7	1,9	2,4	2,6	4,94	28,4
Entidades Territoriales Descentralizadas	47,43	48,00	4,7	4,1	6,4	5,5	0,58	1,2
<b>Total</b>	<b>737,65</b>	<b>874,88</b>	<b>73,9</b>	<b>74,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>137,23</b>	<b>18,6</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

El Gobierno Nacional Central (GNC) fue el mayor prestatario al registrar un saldo de \$710,71 billones, seguido por las entidades descentralizadas nacionales (EDN), que incluyeron a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), entre otras instituciones, con un saldo de \$93,79 billones y los gobiernos centrales territoriales (GCT) con \$22,38 billones, mientras que las entidades descentralizadas territoriales (EDT) alcanzaron un monto de \$48,00 billones.

Respecto a diciembre de 2020, la deuda total del SPC aumentó \$137,23 billones (18,6%) en términos nominales. Las entidades del nivel nacional registraron un incremento de \$131,71 billones (19,6%) en su endeudamiento, debido a la dinámica de la deuda del GNC que aumentó el saldo de sus acreencias en \$112,42 billones por los requerimientos de financiamiento del déficit fiscal de 7,1% del PIB registrado en la vigencia y la devaluación de la tasa de cambio.

Las entidades descentralizadas nacionales presentaron un mayor saldo de deuda por \$19,29 billones, que obedeció, en gran medida, al incremento de la deuda externa de Ecopetrol. Como se mencionó anteriormente, el GNC fue el principal prestatario del SPC al mantener el 81,2% del portafolio total de la deuda pública, en tanto que las entidades descentralizadas tuvieron el 10,7% adicional.

Por su parte, el saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$5,52 billones (8,5%). De tal manera, los GCT aumentaron su endeudamiento en \$4,94 billones (destacándose los incrementos de Bogotá y Barranquilla) y las EDT subieron el saldo de su deuda en \$577.733,00 millones (incluyó el registro de la deuda de la Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S.). Los GCT y las EDT manuvieron el 2,6% y el 5,5% de la deuda pública total, respectivamente.

La deuda total en 2021 se distribuyó en deuda externa con \$399,90 billones (34,0% del PIB) e interna con \$474,97 billones (40,3% del PIB) (Cuadro 2-2). En 2015 la deuda externa presentó un importante incremento en su participación debido a la devaluación de la divisa colombiana en 31,6% (calculada con las tasas de fin de periodo utilizadas para convertir los saldos en dólares a pesos).

**Cuadro 2-2**Saldos de la deuda interna y externa  
del Sector Público Colombiano 2014-2021

Año	Externa	Interna	Total	Externa	Interna	Total	Externa	Interna
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB			Participación %	
2014	139,13	238,82	377,95	18,2	31,3	49,5	36,8	63,2
2015	203,60	249,67	453,27	25,3	31,0	56,3	44,9	55,1
2016	209,25	278,08	487,32	24,2	32,2	56,4	42,9	57,1
2017	211,90	304,73	516,63	23,0	33,1	56,1	41,0	59,0
2018	233,16	344,00	577,16	23,6	34,8	58,4	40,4	59,6
2019	239,45	367,84	607,29	22,6	34,7	57,3	39,4	60,6
2020	317,58	420,07	737,65	31,8	42,1	73,9	43,1	56,9
2021	399,90	474,97	874,88	34,0	40,3	74,3	45,7	54,3

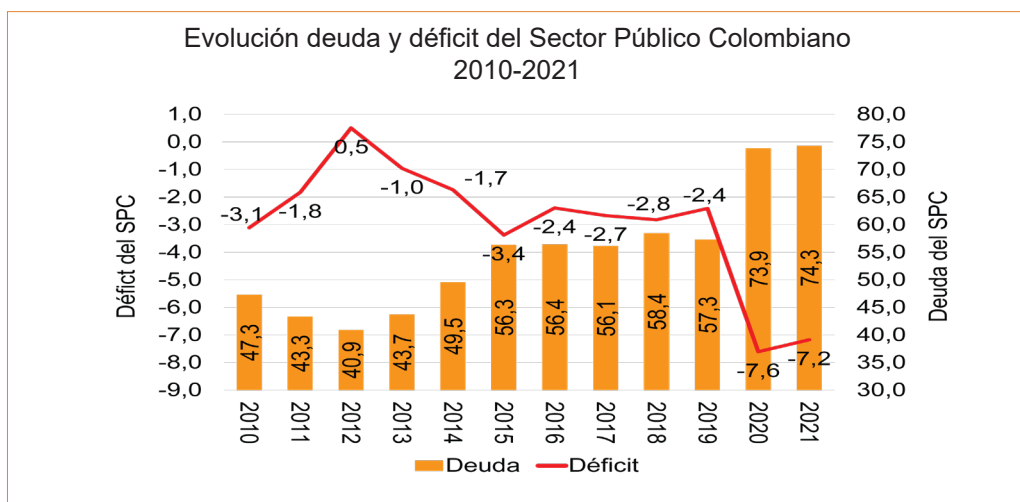
Fuente: Contraloría General de la República.

Hasta 2019 la participación de la deuda externa disminuyó debido a la estrategia adoptada por el GNC de buscar mayores recursos de financiamiento en el mercado local. Esta situación se revirtió en 2020 debido a la contratación de deuda externa para atender la pandemia<sup>9</sup>, elevando su participación al 43,1%. En 2021 la deuda volvió a ganar participación llegando al 45,7% debido, principalmente, a la depreciación del peso del 16,0%.

El indicador usualmente utilizado en la caracterización y análisis de la dinámica de la deuda corresponde al coeficiente de deuda pública a PIB. Teniendo su origen en el déficit de las cuentas públicas, el saldo de la deuda debería responder a su comportamiento<sup>10</sup>. La evolución del déficit y la deuda como porcentaje del PIB desde 2010 se muestra en el Gráfico 2-1.

**9.** Para atender el mayor gasto requerido para fortalecer el sistema de salud y atender la población y las empresas afectadas por la pandemia el gobierno nacional recurrió en 2020 a préstamos con el FMI, el Fondo de Ahorro y Estabilización y con multilaterales.

**10.** Aunque se presentan diferencias por la cobertura de entidades incluidas en el cálculo del déficit fiscal y de los saldos de la deuda, por ejemplo, las cuentas de Ecopetrol no se toman para determinar el déficit fiscal pero la CGR si lo incluye al calcular los saldos de la deuda pública.

**Gráfico 2-1**

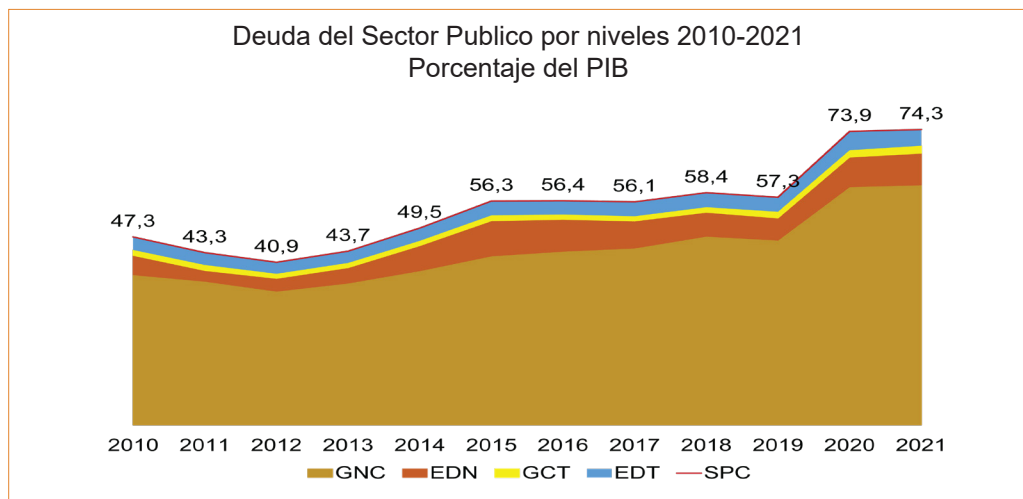
Fuente: Contraloría General de la República – Ministerio de Hacienda

Las condiciones económicas favorables que llevaron a un crecimiento real del PIB del 5,1% promedio en el periodo 2010-2012, llevaron a un superávit fiscal del 0,5% del PIB en 2012 y permitió que el indicador deuda a PIB alcanzara un mínimo de 40,9% en este año. Los problemas fiscales que conllevó la caída en la cotización internacional del crudo desde el segundo semestre de 2014 elevaron el indicador y en el periodo 2015-2017 se mantuvo en un promedio de 56,3%. En 2018, pese al menor déficit fiscal observado, el indicador se incrementó 2,3 p.p. del PIB debido a la depreciación de 8,9% del peso colombiano y a las operaciones de prefinanciamiento del gobierno nacional (USD 2.000 millones).

En 2019 se observó un ajuste de las cuentas públicas y un mejor desempeño de la economía que se reflejó en un menor valor del indicador deuda a PIB (57,3%). La situación cambió drásticamente en 2020 por la crisis sanitaria, económica y social producida por la pandemia por la COVID 19: la actividad económica se contrajo en 7,0% en términos reales, el déficit fiscal se elevó al 7,6% y la deuda pública, como porcentaje del PIB, se incrementó en 16,6 p.p. del PIB. El Ministerio de Hacienda informó que en 2021 el déficit fiscal del SPC fue de \$84,46 billones (7,2% del PIB), presentando una mejora de 0,4 p.p. del PIB respecto al resultado de 2020, debido a una contracción del déficit de las empresas públicas y del Sistema General de Regalías (SGR), pero la depreciación del peso colombiano (16,0%) impulsó el indicador deuda pública a PIB al 74,3%.

Al detallar el incremento del indicador deuda/PIB en 2021, se evidenció que la mayor variación la registraron las entidades del orden nacional con un aumento de 0,97 puntos porcentuales del PIB: el indicador del GNC subió 0,47 p.p. del PIB y el de las EDN presentó un incremento de 0,51 p.p. del PIB. Este aumento fue parcialmente compensado por una caída de la ratio deuda a PIB de 0,52 p.p. de las entidades territoriales: mientras los GCT mostraron un incremento de 0,16 p.p. del PIB, el de las EDT se redujo en 0,67 p.p. del PIB (Gráfico 2-2).

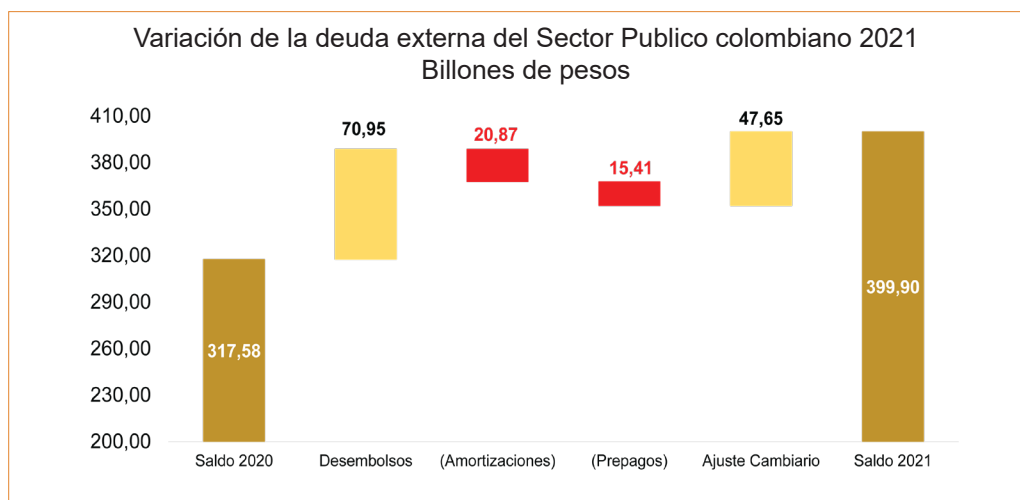
Gráfico 2-2



Fuente: Contraloría General de la República.

## 2.2 Deuda externa del Sector Público Colombiano

El saldo de la deuda externa del SPC en 2021 ascendió a \$399,90 billones (USD 100.449,28 millones), equivalente a 34,0% del PIB, siendo superior en \$82,33 billones al saldo vigente de 2020. La variación en el saldo de la deuda externa entre 2020 y 2021 resultó de desembolsos por \$70,95 billones, amortizaciones por \$20,87 billones y prepagos y recompra de títulos por \$15,41 billones, con lo que se generó un endeudamiento neto de \$34,67 billones. Además, se presentaron ajustes por variación de tipo de cambio por \$47,65 billones (en respuesta a la depreciación anual del peso del 16,0%) (Gráfico 2-3).

**Gráfico 2-3**

Fuente: Contraloría General de la República.

Comparando con el cierre de 2020, se destacaron los siguientes aspectos:

- Como proporción de la deuda externa total del país informada por el Banco de la República<sup>11</sup>, la deuda externa del SPC pasó de representar el 59,9% en 2020 al 58,6% en 2021.
- La razón deuda externa a exportaciones de bienes y servicios, que mide la carga de la deuda pública externa sobre la capacidad de la economía de generar divisas, presentó en el último año una mejoría, al pasar de 242,5% en 2020 a 199,4% en 2021, debido a la recuperación de nuestras ventas al exterior.
- La ratio de las reservas internacionales netas (RIN), respecto a la deuda pública externa, pasó de 63,2% en 2020 a 57,8% en 2021, indicando como las divisas disponibles del país representan una porción cada vez menor de estos pasivos.
- Por monedas, el 82,6% de la deuda externa del SPC se denominó en dólares, el 6,7% en euros, el 5,3% en pesos colombianos, el 5,2% en derechos especiales de giro y el 0,2% restante en otras monedas.

**11.** Según el Banco de la República, la deuda externa total del país fue de USD 154.507,3 millones en 2020 y de USD 171.294,8 millones en 2021.

Los bonos emitidos en el exterior representaron el 51,2% de la deuda externa y los créditos otorgados por las entidades multilaterales el 34,1% del total, siendo los principales prestamistas el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con 14,5%, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 11,4% y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con 5,2%. Completan la lista de acreedores la banca comercial (6,7%), los préstamos de gobiernos (5,4%) y la banca de fomento (2,7%). Entre los prestamistas externos ganaron participación el *Bank of Nova Scotia International* por un crédito concedido a Ecopetrol y los bonos por las emisiones del gobierno nacional y de Ecopetrol (Cuadro 2-3).

### Cuadro 2-3

#### Deuda externa del Sector Público Colombiano: principales prestamistas 2020-2021

Prestamista	Millones de dólares		Participación Porcentual	
	2020	2021	2020	2021
Tenedores de Bonos	45.810,63	51.415,35	49,5	51,2
BIRF	13.145,85	14.551,88	14,2	14,5
BID	10.781,57	11.423,79	11,7	11,4
FMI	5.401,01	5.248,46	5,8	5,2
FAE	2.944,51	2.944,51	3,2	2,9
CAF	2.530,34	2.880,17	2,7	2,9
Gobierno Francés	2.249,69	2.361,76	2,4	2,4
<i>The Bank of Nova Scotia International</i>	765,00	2.337,00	0,8	2,3
Ecopetrol AG	1.657,06	1.657,06	1,8	1,6
KFW	1.554,50	1.599,81	1,7	1,6
<i>Export Import Bank of the United States</i>	1.305,13	1.099,75	1,4	1,1
<b>Otros</b>	<b>4.375,67</b>	<b>2.929,73</b>	<b>4,7</b>	<b>2,9</b>
<b>Total</b>	<b>92.520,96</b>	<b>100.449,28</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Los principales deudores del SPC con el exterior fueron el GNC (\$291,84 billones), Ecopetrol (\$60,43 billones), EPM (\$14,97 billones), Reficar (\$6,60 billones), Grupo de Energía de Bogotá -GEB- (\$6,20 billones), Findeter (\$3,17 billones), TGI (\$2,99 billones) y Bogotá (\$2,13 billones).

El servicio de la deuda externa ascendió a \$50,22 billones durante 2021, equivalente a 4,3% del PIB. Las amortizaciones alcanzaron \$36,28 billones (3,1% del PIB), de las cuales \$15,41 billones correspondieron a prepagos de deuda y operaciones de recompra de títulos externos. Los gastos por

intereses y comisiones se ubicaron en \$13,93 billones (1,2% del PIB). El mayor pago por servicio de la deuda externa se presentó en las entidades del orden nacional con \$41,40 billones, mientras que el sector territorial realizó pagos por \$8,82 billones (Cuadro 2-4).

**Cuadro 2-4****Servicio de la deuda pública externa 2021**

Nivel	Amortizaciones/1	Intereses y comisiones	Total	Amortizaciones/1	Intereses y comisiones	Total
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
Nivel nacional	29,19	12,21	41,40	2,5	1,0	3,5
Gobierno central	15,14	9,11	24,25	1,3	0,8	2,1
Entidades descentralizadas	14,05	3,10	17,15	1,2	0,3	1,5
Nivel territorial	7,10	1,72	8,82	0,6	0,1	0,7
Gobiernos Centrales	0,22	0,20	0,43	0,0	0,0	0,0
Entidades descentralizadas	6,87	1,52	8,39	0,6	0,1	0,7
<b>Total sector público</b>	<b>36,28</b>	<b>13,93</b>	<b>50,22</b>	<b>3,1</b>	<b>1,2</b>	<b>4,3</b>

1/ Las amortizaciones incluyen los prepagos realizados.

Fuente: Contraloría General de la República.

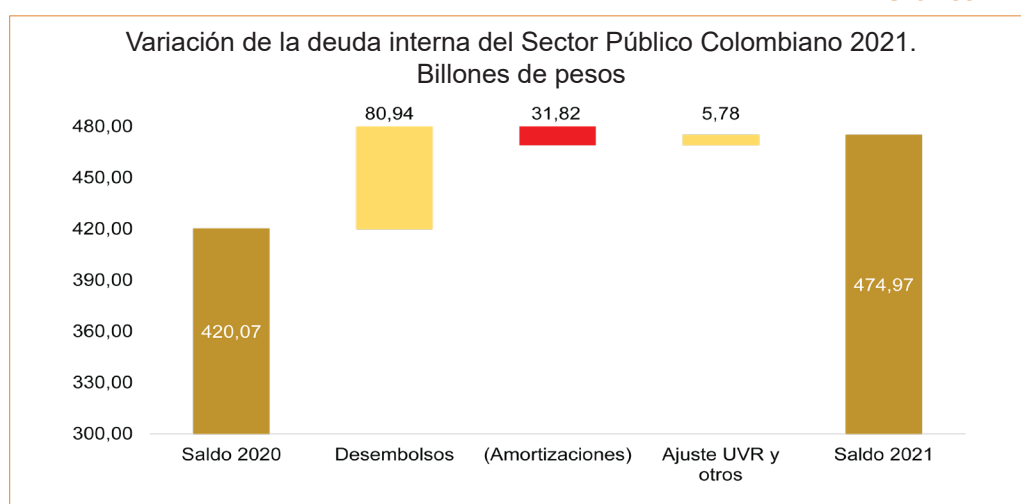
**2.3 Deuda interna del Sector Público Colombiano**

Al cierre de 2021, el saldo de la deuda interna del SPC se situó en \$474,97 billones (40,3% del PIB) y representó un incremento de \$54,90 billones (13,1%) frente al saldo de 2020. En tal sentido, el mayor prestatario fue el GNC con \$418,87 billones, seguido en importancia por las EDT con un saldo de \$21,82 billones, las GCT con \$18,39 billones y, finalmente, las EDN con \$15,89 billones.

El mayor incremento anual lo registró el nivel nacional con un saldo de \$50,36 billones, de los cuales \$50,25 billones correspondieron al GNC. Por su parte, las entidades del nivel territorial aumentaron su endeudamiento interno en \$4,54 billones, correspondiendo \$2,97 billones al GCT. Al igual que con la deuda externa, se evidenció una concentración de la deuda interna en el nivel nacional con una participación del 91,5%.

La variación de la deuda interna del SPC se explicó por un endeudamiento neto de \$49,12 billones (desembolsos por \$80,94 billones y amortizaciones<sup>12</sup> por \$31,82 billones), teniendo en cuenta ajustes por \$5,78 billones que incrementaron el saldo de la deuda interna: por efecto de la variación del valor de la UVR (4,9% en el año) se presentó un incremento de \$5,81 billones y por efecto de las operaciones de canje de TES B un ajuste negativo de \$30.731,0 millones (Gráfico 2-4).

Gráfico 2-4



Fuente: Contraloría General de la República

Del total de la deuda pública interna del SPC, el 90,9% correspondió a bonos locales emitidos (\$431,44 billones) y el 9,1% restante a préstamos (\$43,53 billones). Los TES B representaron el 83,8% de la deuda pública interna total y el resto de las emisiones de bonos locales el 7,1%; los préstamos realizados con el gobierno y otras entidades públicas participaron con el 3,8% y los créditos contratados con el sistema financiero y otros prestamistas privados con el 5,4% (Cuadro 2-5).

**12.** En este caso no se incluyen las operaciones de canje de TES B realizadas por el gobierno nacional. En el caso de la deuda externa se incluyeron las recompras de bonos porque estas involucraron las emisiones de nuevos bonos y con parte de los recursos obtenidos se recompraron los títulos.

**Cuadro 2-5**Deuda interna del Sector Público colombiano por prestamista  
Participación porcentual.

Prestatario	Nivel Nacional		Nivel Territorial		Sector Público
	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	
Inversionistas (TES B)	95,0	0,0	0,0	0,0	83,8
Inversionistas (Otros bonos)	4,7	28,9	21,2	25,4	7,1
Gobierno Nacional y otras entidades públicas	0,4	43,6	4,2	39,6	3,8
Sistema Financiero	0,0	27,6	74,5	34,2	5,4
Otros	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República

En lo referente a la deuda pública interna, los principales prestatarios fueron el GNC (\$418,87 billones), el Metro de Medellín (\$6,29 billones), UNE-EPM (\$2,61 billones), el Grupo de Energía de Bogotá (\$2,36 billones) y EPM (\$1,98 billones). Dentro de los gobiernos centrales territoriales se destacaron los casos de Bogotá (\$3,55 billones), Barranquilla (\$1,84 billones) y Medellín (\$1,51 billones) dentro de los municipios capitales y Antioquia (\$1,66 billones) en las gobernaciones.

Finalmente, respecto al servicio de la deuda interna del SPC para 2021 se realizaron pagos por \$31,82 billones por amortizaciones de deuda y \$24,95 billones por intereses y comisiones. En total, el servicio de la deuda interna ascendió a \$56,77 billones, equivalente a 4,8% del PIB (Cuadro 2-6). Las entidades del orden nacional realizaron el 92,9% de estos pagos y las entidades territoriales el 7,1% restante.

*Cuadro 2-6*

Servicio de la deuda pública interna 2021

Nivel	Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total	Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
Nivel nacional	28,68	24,06	52,74	2,4	2,0	4,5
Gobierno central	26,02	23,57	49,59	2,2	2,0	4,2
Entidades descentralizadas	2,66	0,49	3,15	0,2	0,0	0,3
Nivel territorial	3,14	0,89	4,03	0,3	0,1	0,3
Gobiernos Centrales	2,23	0,72	2,94	0,2	0,1	0,3
Entidades descentralizadas	0,92	0,17	1,09	0,1	0,0	0,1
<b>Total sector público</b>	<b>31,82</b>	<b>24,95</b>	<b>56,77</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>

Fuente: Contraloría General de la República

### **III. Deuda del Gobierno Nacional Central (GNC)**

En marzo de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó su Plan Financiero 2021, en el cual se proyectó para esa vigencia un crecimiento real del PIB de tan solo 5,0% que no alcanzaría a compensar la contracción de 2020, dejando, por tanto, los niveles de actividad económica por debajo de la observada en 2019.

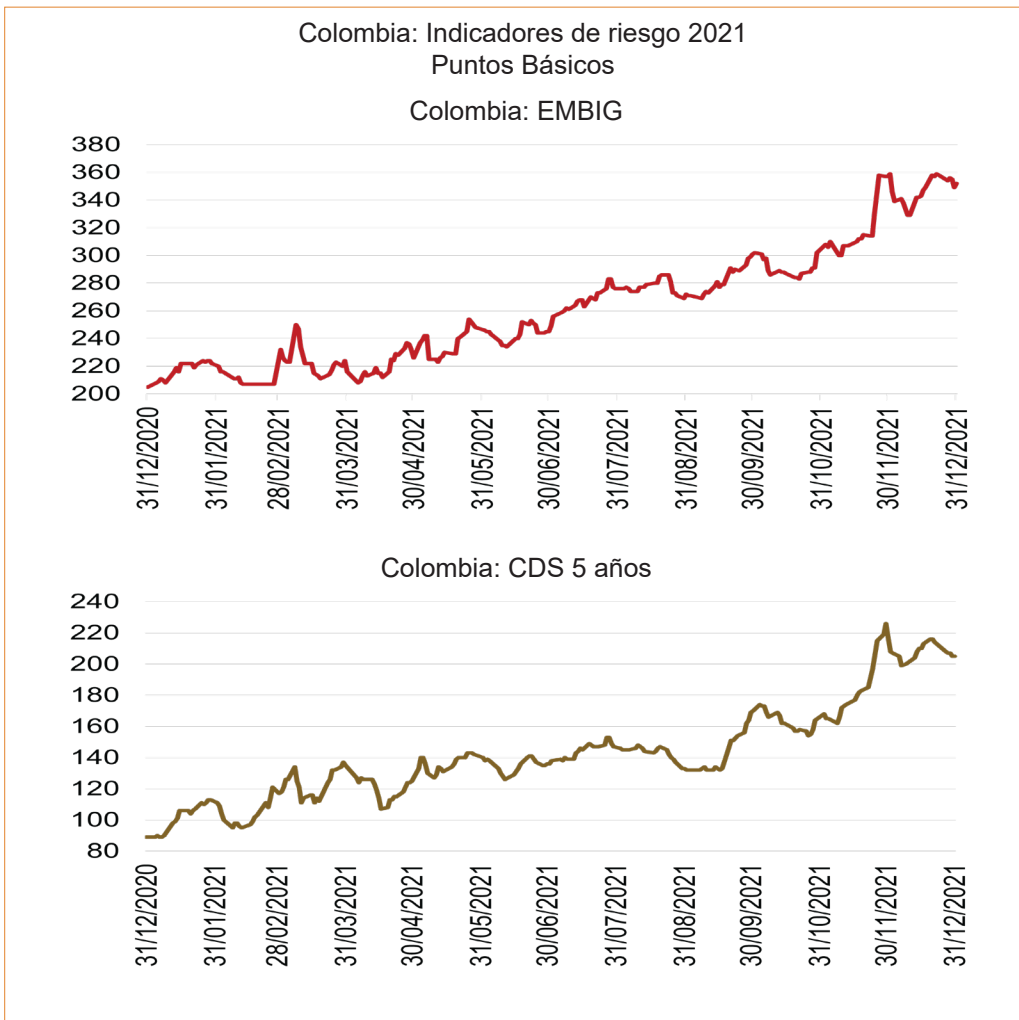
Se estimaba, además, que los recaudos tributarios crecieran con la actividad económica, manteniéndose constantes como proporción del PIB, al tiempo que se demandaba de un mayor gasto público con el fin de atender los requerimientos en salud y en transferencias a la población asociadas a los programas sociales para atender la emergencia. Esto se traduciría en un mayor déficit fiscal esperado de 0,8 p.p. del PIB y, consecuentemente, en un incremento de la deuda bruta del gobierno nacional de 0,6 p.p. del PIB.

Simultáneamente, el Gobierno Nacional se comprometió desde la vigencia fiscal 2022 con la implementación de una serie de ajustes en los ingresos y gastos fiscales que permitieran aumentar el balance primario y bajar los niveles de endeudamiento. Para ello, en abril de 2021 el Ministerio de Hacienda radicó ante el Congreso de la República un proyecto de ley denominado Ley de Solidaridad Sostenible, con el fin de aumentar las transferencias para los hogares más vulnerables y otros gastos sociales, modificar el marco tributario y ajustar la Regla Fiscal. El proyecto buscaba, de igual manera, un recaudo adicional del 2,0% del PIB proveniente de un mayor cobro del IVA del 0,6% del PIB, sobre las cuales, las personas naturales aportarían un 1,4% del PIB adicional y las personas jurídicas un 0,3% del PIB. Parte de los nuevos ingresos deberían ser transferidos a los gobiernos territoriales mediante el Sistema General de Participaciones. Según las estimaciones del Ministerio, la norma permitiría disminuir el déficit fiscal en 1,4% del PIB.

El Ministerio de Hacienda no tuvo en cuenta que el proyecto contara con apoyo político suficiente en el Congreso de la República (estando a un periodo de elecciones legislativas) ni entre los ciudadanos. Por el contrario, la convocatoria de un Paro Nacional para el 28 de abril tomó como bandera la oposición a la reforma tributaria. La protesta social desencadenada y prolongada obligó al gobierno a retirar el proyecto

y a la salida del ministro de Hacienda. Las medidas no detuvieron las protestas ni los bloqueos, los cuales se prolongaron durante mayo y principios de junio afectando la recuperación de la actividad económica. Se observó entonces un incremento de los indicadores de riesgo del país, los cuales mantuvieron una tendencia creciente en el resto del año (Gráfico 3-1). El EMBIG pasó de 216 p.b al cierre de 2020 a 248 p.b al cierre de mayo y finalizó 2021 en 352 p.b. Lo mismo sucedió con el CDS a cinco años, que pasó de 89 p.b. al cierre de 2020 a 142 p.b. al finalizar mayo de 2021 y terminó el año en 205 p.b.

Gráfico 3-1



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A lo anterior se sumó el anuncio realizado por la agencia calificadora de riesgo *Standard & Poor's* en mayo sobre la reducción de la calificación de la deuda soberana de largo plazo de Colombia de BBB- a BB+ y el cambio de la perspectiva de la economía de negativa a estable. Con esta medida, el país perdió el grado de inversión con la calificadora luego de 10 años, debido al "retiro de la reforma fiscal presentada al Congreso que, en un contexto de altas presiones de gasto, deriva en una probabilidad significativamente menor de que Colombia mejore su posición fiscal, luego de un reciente y marcado deterioro"<sup>13</sup>.

Posteriormente, la agencia *Fitch Ratings* anunció en julio su decisión de rebajar la calificación de la deuda soberana colombiana desde BBB- a BB+ y de revisar la perspectiva de negativa a estable. La decisión reflejaba, según la agencia, el deterioro de las finanzas públicas evidenciado en los mayores déficits fiscales en el periodo 2020-2022, el incremento de los niveles de deuda pública y la reducida confianza acerca de la capacidad del gobierno para colocar la deuda en una senda descendente en los próximos años<sup>14</sup>.

Ante ese panorama, el Ministerio de Hacienda radicó un segundo proyecto de reforma tributaria denominado Ley de Inversión Social, la cual fue aprobada en septiembre. Mediante esta norma se extendieron programas sociales claves del gobierno como el del Ingreso Solidario, el Subsidio a la Nómina (PAEF), la Matrícula Cero y los incentivos para generar empleo. Para ello, el Gobierno estimó recaudar \$15,2 billones adicionales mediante medidas anti-evasión y cambios tributarios, tales como el aumento en cinco puntos de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas, el establecimiento de una sobretasa al impuesto de renta al sector financiero y un nuevo impuesto de normalización tributaria. Además, se reformó la Regla Fiscal.

---

**13.** *S&P Global Rating*. Comunicado de prensa, 19 de mayo de 2021 pág. 2.

**14.** *Fitch Ratings*, comunicado de prensa del 01 de julio de 2021.

En octubre la firma calificadora de riesgo *Moody's* ratificó la calificación de la deuda soberana de largo plazo en moneda extranjera del país en Baa2 y cambió la perspectiva de negativa hacia estable. La decisión tuvo en cuenta el historial del Gobierno colombiano en una gestión macroeconómica prudente y su capacidad de llegar a consensos y de promover políticas que fomenten el crecimiento económico y respalden las métricas fiscales<sup>15</sup>. Según la entidad la recuperación de la economía colombiana y la aprobación de la Ley de Inversión Social permitiría implementar un programa de consolidación fiscal que ayudaría a estabilizar la carga de la deuda del gobierno colombiano.

Una recuperación más rápida de la economía, pese a las dificultades generadas por las protestas sociales en el segundo trimestre, permitió que los ingresos por impuestos fuesen superiores a las metas establecidas, a esto se sumó la obtención de recursos provenientes de la venta de ISA. En últimas como se mostró en el primer capítulo el déficit del gobierno nacional fue menor al inicialmente esperado, pese a lo anterior su deuda bruta presentó un importante incremento tanto nominalmente, así como en proporción del PIB. En lo que sigue de este capítulo se mostrará los principales hechos relacionados con la deuda del gobierno nacional central en 2021.

### **3.1 Evolución y resultados de la deuda del Gobierno Nacional Central (GNC)**

Los niveles de endeudamiento del GNC alcanzaron un máximo histórico en 2020 debido a la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de la COVID-19 y el incremento en el gasto público requerido para atender esta situación. La fuerte recuperación económica en 2021 permitió que los resultados fiscales no fueran tan desfavorables como los inicialmente estimados, aunque otros factores hicieron que el saldo de la deuda se incrementara en 2021.

Al cierre de 2021 la deuda del GNC alcanzó \$710,71 billones, de los cuales \$291,84 billones correspondieron a endeudamiento externo (41,1% del total) y \$418,87 billones a deuda interna (58,9%) (Cuadro 3-1). Al comparar con diciembre de 2020, la deuda total del GNC

---

**15.** *Moody's Investors Service*. Comunicado de prensa 6 de octubre de 2021.

aumentó en \$112,42 billones (18,8%), la deuda externa presentó en el acumulado anual un incremento de \$62,17 billones y la deuda interna registró un aumento de \$50,25 billones. El indicador deuda a PIB cerró 2021 en 60,4% frente al 59,9% de 2020, es decir un aumento de 0,5 puntos porcentuales (p.p.) del PIB.

### Cuadro 3-1

Saldos de la deuda del GNC por tipo de contrato 2018-2021  
Billones de pesos

Deuda por tipo de contrato	2018	2019	2020	2021	Variación Absoluta	Crecimiento Porcentual
<b>Deuda externa</b>	<b>164,12</b>	<b>169,47</b>	<b>229,67</b>	<b>291,84</b>	<b>62,17</b>	<b>27,1</b>
Multilateral	62,81	65,97	97,82	124,98	27,15	27,8
Tenedores de bonos	93,11	95,69	110,85	141,96	31,11	28,1
Otros prestamistas	8,20	7,81	21,00	24,91	3,91	18,6
<b>Deuda interna</b>	<b>304,73</b>	<b>323,32</b>	<b>368,62</b>	<b>418,87</b>	<b>50,25</b>	<b>13,6</b>
TES B	293,41	312,39	348,00	397,89	49,89	14,3
Resto deuda	11,32	10,93	20,62	20,98	0,36	1,7
<b>Total</b>	<b>468,86</b>	<b>492,79</b>	<b>598,29</b>	<b>710,71</b>	<b>112,42</b>	<b>18,8</b>

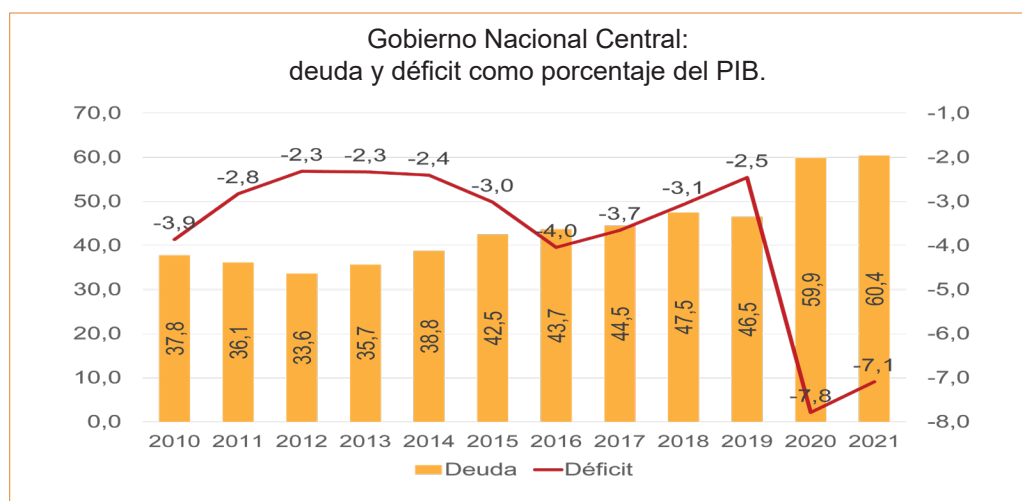
Fuente: Contraloría General de la República.

El portafolio de deuda del GNC incluyó bonos internos, externos y préstamos con entidades externas, y a nivel interno con otras entidades públicas. Los TES B (\$397,89 billones) fueron el principal instrumento de endeudamiento del GNC, representando el 56,0% de su deuda total y perdiendo participación respecto a 2020 cuando representaron el 58,2%. Los bonos externos (\$141,96 billones) constituyeron el segundo instrumento de endeudamiento con una participación del 20,0%, seguidos de los préstamos de multilaterales (\$124,98 billones) y créditos con otros agentes externos (\$24,91 billones).

Como porcentaje del PIB, la deuda del GNC disminuyó entre 2010 y 2012, debido al menor déficit fiscal presentado en estos años (Gráfico 3-2). Entre 2013 y 2016 el déficit aumentó y también lo hizo el saldo de la deuda del GNC, además que la deuda recibió el impacto de la depreciación del peso de 2013 y 2014. El ajuste que se observó en las finanzas del GNC desde 2017 solamente tuvo un impacto en el saldo de la deuda en 2019, cuando el Gobierno volvió a registrar un superávit primario (\$4,75 billones). El fuerte desbalance fiscal de 2020 (7,8% del PIB) incrementó el indicador deuda a PIB en 13,4 p.p. del PIB. En

2021 el resultado deficitario del GNC ayudó a explicar el incremento del indicador hasta el 60,4% del PIB, aunque existen otros factores que deben tenerse en cuenta como se muestra a continuación.

Gráfico 3-2



Fuente: Contraloría General de la República – Ministerio de Hacienda

La descomposición de la variación anual observada en el indicador deuda del GNC a PIB durante 2021 (0,5 p.p. del PIB) mostró que el endeudamiento neto contribuyó con un incremento de 6,1 p.p. del PIB, la devaluación de la divisa colombiana con 3,0 p.p. del PIB y el incremento en la UVR con 0,5 p.p. del PIB. Estos fueron parcialmente compensados por el crecimiento real de la economía (-5,4 p.p. del PIB) y por el efecto precio (-3,7 p.p.). En términos simples, el endeudamiento neto fue inferior al incremento nominal de la actividad económica, aunque el saldo de la deuda se incrementó por la devaluación del peso colombiano y la mayor tasa de inflación observada (ajuste UVR) (Cuadro 3-2).

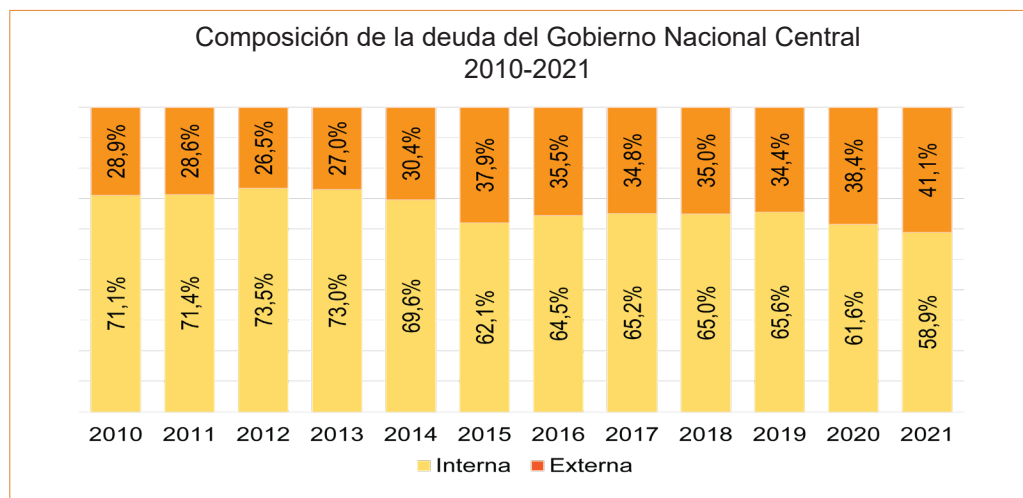
**Cuadro 3-2**

**Gobierno Nacional Central:  
Descomposición de la variación del indicador deuda a PIB**

Saldo Deuda 2020	59,9
Saldo Deuda 2021	60,4
Variación	0,5
Endeudamiento neto	6,1
Efecto Operaciones de Canje Internas	0,0
Ajuste cambiario	3,0
Ajuste UVR	0,5
Efecto crecimiento real	-5,4
Efecto precio	-3,7

Fuente: Contraloría General de la República

El Gráfico 3-3 muestra la composición de la deuda del GNC en el periodo 2010-2021. Hasta 2013 la deuda externa representaba menos del 30% de la deuda total del GNC, en parte por el incremento de las emisiones de TES B como mecanismo de financiamiento. La devaluación del peso colombiano en 2014 y 2015 incrementó los saldos de la deuda externa medida en pesos y llevó a que en 2015 la participación del endeudamiento externo llegase a 37,9%.

**Gráfico 3-3**

Fuente: Contraloría General de la República

La estrategia del endeudamiento del Gobierno Nacional, que buscó más recursos en los mercados internos, llevó a que al cierre de 2019 la deuda externa representara el 34,4% de la deuda total. La situación se revirtió totalmente en 2020 por dos razones: primero, el Ministerio de Hacienda acudió más activamente al financiamiento externo aprovechando las bajas tasas de interés y abundante liquidez y, segundo, la depreciación del peso colombiano en 2020 (4,7%), con lo que la deuda externa llegó al 38,4% de la deuda total. En 2021 de nuevo la deuda externa ganó participación por la fuerte depreciación del peso (16,0%) alcanzando una participación del 41,1%.

De acuerdo con los registros de la CGR, el servicio de la deuda del GNC en 2021 ascendió a \$73,84 billones (6,3% del PIB), de los cuales \$41,16 billones correspondieron a amortizaciones y \$32,68 billones a pago de intereses y comisiones (Cuadro 3-3). Debe tenerse en cuenta que este monto no incluye los registros de las operaciones de canje de bonos internos realizadas durante el año, las cuales no implican movimiento de efectivo. El servicio de la deuda externa ascendió a \$24,25 billones (USD 6.746,96 millones) y el de la deuda interna a \$49,59 billones. Como porcentaje de los ingresos tributarios el servicio de la deuda disminuyó en 2021 en 0,9 p.p., ubicándose en 45,7% debido a la fuerte recuperación del recaudo tributario (23,5%).

**Cuadro 3-3****Servicio de la deuda del Gobierno Nacional Central**

Concepto	Unidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amortizaciones	Billones de pesos	33,92	26,82	34,99	18,03	44,63	31,41	41,16
Intereses y comisiones	Billones de pesos	19,71	21,27	23,11	24,29	28,15	29,64	32,68
Servicio de la deuda	Billones de pesos	53,62	48,09	58,10	42,32	72,79	61,05	73,84
Amortizaciones	% del PIB	4,2	3,1	3,8	1,8	4,2	3,1	3,5
Intereses y comisiones	% del PIB	2,4	2,5	2,5	2,5	2,7	3,0	2,8
Servicio de la deuda	% del PIB	6,7	5,6	6,3	4,3	6,9	6,1	6,3
Servicio de la deuda	% de los ingresos tributarios	46,1	41,1	45,8	32,1	48,0	46,6	45,7

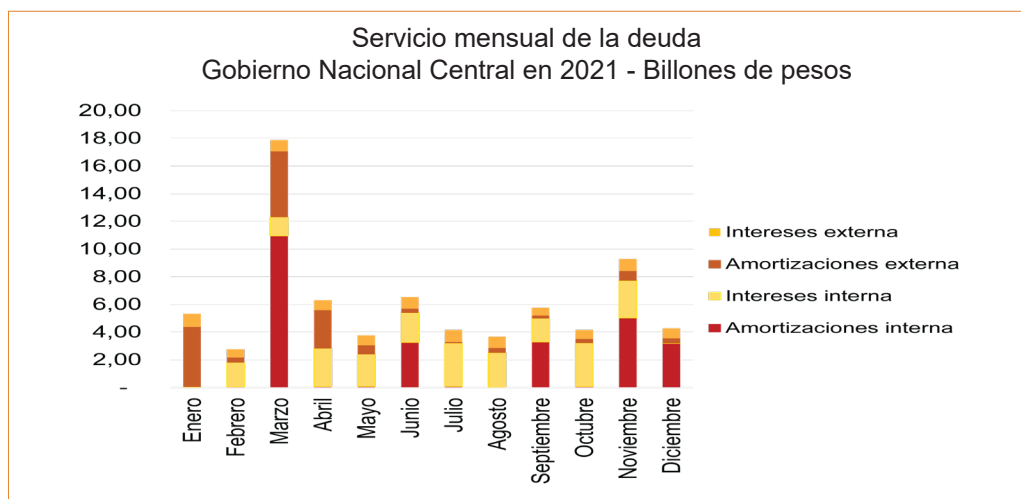
Fuente: Contraloría General de la República

El servicio de la deuda presentó un incremento de \$12,80 billones frente a 2020, debido al aumento de las erogaciones por amortización de deuda. Esto se debió a que las amortizaciones de deuda externa cubrieron los vencimientos de un TES global (\$2,47 billones) y de un

bono global (USD 1.285 millones) con vencimiento en julio, pero cuya cancelación se adelantó para marzo. A esto se sumó la recompra de títulos externos en enero y las mayores cancelaciones de TES B de corto plazo.

La evolución mensual del servicio de la deuda del GNC se muestra en el Gráfico 3-4. Se destacan las amortizaciones de deuda externa en enero (recompra de títulos), marzo (pago anticipado de un bono global) y abril (vencimiento de un TES global). Respecto a las amortizaciones de deuda interna se ven los vencimientos trimestrales de TES B de corto plazo en marzo, junio, septiembre y diciembre; en marzo se presentó el vencimiento de un TES B denominado en UVR (\$7,96 billones) y en noviembre una recompra de TES B con vencimiento original en 2022. El patrón de pagos de intereses corresponde al establecido en los contratos de deuda y en las emisiones de títulos.

Gráfico 3-4



Fuente: Contraloría General de la República

Finalmente, cabe señalar que en mayo de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público anunció la prórroga por un año del plazo de vencimiento del 100% de las emisiones de Títulos de Solidaridad (TDS) creados en el marco de la Emergencia Económica como una inversión forzosa de las entidades financieras. Las nuevas fechas de vencimiento serán el 28 de mayo y el 13 de julio de 2022. De acuerdo con el Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020 esta prórroga puede realizarse anualmente hasta 2029.

## 3.2 Deuda externa del Gobierno Nacional Central

### 3.2.1 Saldos e indicadores

El saldo de la deuda externa del gobierno nacional al finalizar 2021 alcanzó \$291,84 billones (USD 73.306,03 millones), equivalente al 24,8% del PIB. El saldo por endeudamiento en bonos llegó a \$141,96 billones y los préstamos con multilaterales a \$124,98 billones, a entidades gubernamentales \$18,91 billones, a préstamos con la banca de fomento \$5,88 billones y a créditos con la banca comercial los restantes \$110.816,38 millones (Cuadro 3-4).

*Cuadro 3-4*

Gobierno Nacional Central:  
Deuda externa por tipo de prestamista 2018-2021  
Billones de pesos

Agente	2018	2019	2020	2021	Variación 2021/2020		Participación	
					Absoluta	%	2020	2021
Tenedores de bonos	93,11	95,69	110,85	141,96	31,11	28,1	48,3	48,6
Banca multilateral	62,81	65,97	97,82	124,98	27,15	27,8	42,6	42,8
Gobiernos	5,17	4,94	16,06	18,91	2,85	17,7	7,0	6,5
Banca de fomento	2,94	2,78	4,84	5,88	1,05	21,6	2,1	2,0
Banca comercial	0,09	0,09	0,10	0,11	0,01	12,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>164,12</b>	<b>169,47</b>	<b>229,67</b>	<b>291,84</b>	<b>62,17</b>	<b>27,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República

Comparada con 2020, la deuda externa se incrementó en \$62,17 billones (27,1%), presentando variaciones positivas en los saldos de todos los tipos de prestamistas. Este incremento correspondió a desembolsos por \$42,11 billones y amortizaciones por \$15,14 billones, lo cual generó un endeudamiento neto de \$26,97 billones. A ello debe agregarse el efecto de la depreciación anual del peso colombiano (16,0%) sobre el saldo de la deuda externa de \$35,20 billones.

En 2021 en la deuda externa del Gobierno Nacional no se dieron cambios muy importantes en la participación de los diferentes tipos de prestamista. Se presentó un incremento entre 2020 y 2021 de la participación de los bonos emitidos del 48,3% al 48,6% y de los préstamos con agencias multilaterales, que pasó del 42,6% al 42,8%. Los empréstitos con gobiernos perdieron participación (del 7,0% al 6,5%) al igual que los créditos de la banca de fomento (del 2,1% al 2,0%).

El portafolio de bonos externos del Gobierno Nacional se encuentra denominado en tres monedas: dólares, euros y pesos colombianos. Los bonos en dólares permanecen como el pasivo externo más grande, con un saldo vigente de USD 33.388,29 millones, correspondiente al 45,5% de la deuda externa total (Cuadro 3-5). Respecto a las agencias multilaterales, los tres principales prestamistas fueron el BIRF (USD 13.148,09 millones), el BID (USD 10.282,08 millones) y el FMI (USD 5.248,46 millones). Finalmente, se destacaron los saldos adeudados al Fondo de Ahorro y Estabilización (USD 2.944,51 millones), a la CAF (USD 2.645,28 millones), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) (USD 1.790,44 millones) y con la agencia del gobierno alemán - KFW (USD 1.477,54 millones).

**Cuadro 3-5**

**Deuda Externa del Gobierno Nacional Central  
por prestamista 2019-2021**

Prestamista	2019		2020		2021	
	Millones de dólares	Participación	Millones de dólares	Participación	Millones de dólares	Participación
Bonos denominados en dólares	26.038,47	50,4	29.070,95	43,4	33.388,29	45,5
BIRF	9.889,31	19,1	11.351,73	17,0	13.148,09	17,9
BID	8.588,47	16,6	9.385,77	14,0	10.282,08	14,0
FMI	0,00	0,0	5.401,01	8,1	5.248,46	7,2
FAE	0,00	0,0	2.944,51	4,4	2.944,51	4,0
CAF	1.580,25	3,1	2.287,45	3,4	2.645,28	3,6
Agencia Francesa de Desarrollo	1.487,00	2,9	1.717,63	2,6	1.790,44	2,4
Bonos denominados en euros	1.515,51	2,9	1.651,99	2,5	1.535,36	2,1
KFW	848,59	1,6	1.409,00	2,1	1.477,54	2,0
TES Globales	1.645,38	3,2	1.570,90	2,3	734,59	1,0
Otros prestamistas	120,43	0,2	119,99	0,2	111,39	0,2
<b>Total</b>	<b>51.713,41</b>		<b>66.910,94</b>		<b>73.306,03</b>	

Fuente: Contraloría General de la República

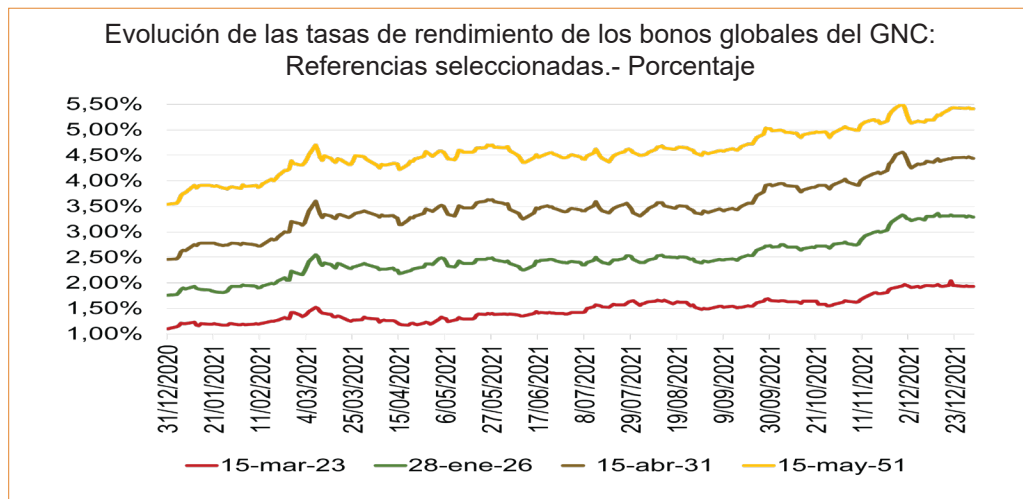
De las características del saldo de la deuda externa del Gobierno Nacional al cierre de 2021 se destaca:

- Por moneda, el 82,4% se encuentra denominado en dólares, el 9,0% en euros, el 7,2% en Derechos Especiales de Giro y el 1,3% restante en pesos colombianos.

- De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la vida media pasó de 11,21 años en 2020 a 11,70 años en 2021.
- El cupón promedio pasó de 3,69% a 3,70% entre 2020 y 2021.
- El 87,3% de la deuda externa esta contratada a tasa fija y el 12,7% a tasa variable.

Los bonos emitidos por el Gobierno Nacional en el exterior presentaron una desvalorización generalizada en 2021, siendo más acentuada en los vencimientos más lejanos. Como se mencionó anteriormente en 2021 se presentó un incremento de los indicadores de riesgo país que se reflejó en la evolución de las tasas de interés de los bonos soberanos colombianos. Al comparar las tasas de cierre anual se observa que la tasa de los bonos con vencimiento en marzo de 2023 subió 83 p.b, la de los títulos con vencimiento en enero de 2026 aumentó 153 p.b, la del bono que vence en abril de 2031 subió 198 pb y la del título que vence en mayo de 2051 aumentó 187 p.b (Gráfico 3-5).

*Gráfico 3-5*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.2 Contratación de la deuda externa

En 2021 el gobierno nacional realizó emisiones de bonos en los mercados internacionales por USD 6.839,95 millones (incluyendo USD 400 millones para prefinanciamiento de la vigencia 2022), con agencias

multilaterales contrató nueva deuda por USD 4.260,00 millones y con agencias gubernamentales firmó contratos por EUR 400,00 millones. Respecto a la emisión de bonos globales se presentaron las siguientes operaciones:

- En enero el Ministerio de Hacienda emitió en el mercado internacional de capitales un nuevo bono a 40 años por un monto de USD 1.300,00 millones (tasa cupón 3,9%) y reabrió la referencia con vencimiento en 2031 por un monto de USD 1.539,95 millones (tasa cupón 3,1%) (Cuadro 3-6). Según el Ministerio de Hacienda la operación alcanzó una demanda por USD 5.371,0 millones. Los recursos recaudados con esta operación se dirigieron a financiar el presupuesto de la vigencia 2021 y a la realización de una operación de manejo (que se describirá en la siguiente subsección).

*Cuadro 3-6*

**Gobierno Nacional Central:  
Emisiones de bonos externos 2021**

Emisión	Objeto	Monto (Millones de dólares)	Tasa de interés
Emisión Bono Global 2061	Financiación apropiaciones presupuestales de la vigencia 2021	1.300,00	3,88%
Reapertura Bono Global 2031	Sustitución parcial de los bonos globales con vencimiento en 2021, 2024 y 2027, y el restante con destino a la financiación de apropiaciones presupuestales de la vigencia 2021	1.539,95	3,13%
Emisión Bono Global 2032	Financiación apropiaciones presupuestales de la vigencia 2021	2.000,00	3,25%
Emisión Bono Global 2042	Financiación apropiaciones presupuestales de la vigencia 2021	1.000,00	4,13%
Reapertura Bono Global 2049	Financiación de apropiaciones presupuestales vigencia 2021 y prefinanciamiento de las apropiaciones presupuestales vigencia fiscal 2022.	1.000,00	5,20%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- En abril el Ministerio de Hacienda colocó en los mercados internacionales dos nuevas referencias de bonos globales denominados en dólares. La primera de ellas tiene vencimiento en abril de 2032 y tasa cupón del 3,25% por un monto de USD 2.000

millones y la segunda vence en febrero de 2042 con tasa cupón de 4,13% por un monto de USD 1.000 millones. Los recursos obtenidos se destinaron a la financiación del presupuesto 2021. Según el Ministerio de Hacienda la operación atrajo órdenes de compra por USD 10.200 millones (3,4 veces el monto ofertado).

- En octubre se reabrió el bono global con vencimiento en 2049 (tasa cupón del 5,20%) por mil millones de dólares de los cuales el 60% se destinó a financiar la vigencia 2021 y el resto sirvió como prefinanciamiento de la vigencia 2022. Esta emisión fue la primera desde la pérdida del grado de inversión por parte de *Fitch Ratings* y *Standard and Poor's*.

Respecto a las contrataciones con multilaterales se firmaron catorce nuevos empréstitos, ocho de ellos con el BID por un monto total de USD 1.140,00 millones, cinco con el BIRF por USD 2.350,00 millones y uno con la CAF por USD 500,00 millones. Las características y destinaciones de estos préstamos se presentan en el Cuadro 3-7. Finalmente, con agencias gubernamentales se firmaron tres nuevos créditos en 2021, dos con la agencia del gobierno alemán KfW de EUR 100,00 millones cada uno y un préstamo con la AFD por EUR 100,00 millones.

**Cuadro 3-7****Gobierno Nacional Central:  
Créditos externos contratados 2021**

<b>Prestamista</b>	<b>Objeto</b>	<b>Monto (Millones)</b>	<b>Plazo (meses)</b>
BID	Programa para Mejorar la Sostenibilidad del Sistema de Salud en Colombia con Enfoque Inclusivo.	USD 150,00	172
	Programa de Apoyo a la Implementación de la Nueva Política Nacional Logística.	USD 15,00	246
	Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura.	USD 15,00	276
	Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia (Primera Operación Individual).	USD 100,00	276
	Programa de Apoyo a Reformas para la Inclusión Social y Económica de la Población Migrante Venezolana en Colombia.	USD 300,00	216
	Programa de Crecimiento Sostenible y Resiliente.	USD 100,00	300
	Programa de Crecimiento Sostenible y Resiliente.	USD 700,00	228
	Programa para la Transformación Digital de la Contraloría General de la República.	USD 30,00	264
BIRF	Empréstito de Desarrollo de Política de Infraestructura Sostenible y Resiliente para la Reactivación.	USD 500,00	132
	Empréstito de Desarrollo de Política de Infraestructura Sostenible y Resiliente para la Reactivación 2.	USD 750,00	246
	Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia.	USD 100,00	240
	Empréstito de Desarrollo de Política para la Competitividad y la Recuperación.	USD 500,00	240
	Financiamiento de Desarrollo de Política de Integración Social y Económica de Migrantes.	USD 500,00	240
CAF	Programa de Apoyo para la Transformación Digital del Estado para la reactivación.	USD 500,00	144
KFW	Desarrollo de Políticas: Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Sector Ambiental, -Fase II -	EUR 100,00	120
	Desarrollo de Política Agenda de Paz, -Fase II	EUR 100,00	120
AFD	Programa de Crecimiento Sostenible y Resiliente.	EUR 200,00	180

Fuente: Contraloría General de la República.

**3.2.3 Operaciones de manejo**

Las operaciones de manejo deberían estar enmarcadas en una estrategia de manejo de la deuda y como parte de las medidas para la gestión de riesgo, ayudando a mejorar el perfil del portafolio de pasivos de una entidad. Durante 2021, el Ministerio de Hacienda realizó diversas operaciones de manejo con su deuda externa: recompra de títulos, conversión de tasas de préstamos con multilaterales y entidades gubernamentales y conversión de monedas de créditos con multilaterales.

**1.** Como se mencionó anteriormente, en enero se reabrió el título que vence en abril de 2031 por un monto de USD 1.539,95 millones, de los cuales se destinaron a la recompra de USD 191,42 millones del bono global con vencimiento en julio de 2021, de USD 533,74 millones del título con vencimiento en febrero de 2024 y de USD 503,00 millones del bono que vence en abril de 2027. La operación de recompra permitió reducir el riesgo de refinanciamiento del portafolio de bonos de deuda externa y aumentó la vida media de la deuda externa del GNC.

**2.** Desde 2019 el Ministerio de Hacienda viene adelantando una serie de operaciones de conversión de tasa de interés de variable a fija de créditos con multilaterales y agencias gubernamentales. En marzo de 2021 se convirtió un préstamo con vencimiento en 2040 con la Agencia Francesa de Desarrollo por EUR 210,00 millones atado a la tasa Euribor pasándolo a tasa fija de 1,7%. En mayo se llevó a cabo la conversión de tasa variable a tasa fija de dos créditos con el BIRF por USD 579,19 millones, los cuales presentan vencimientos en 2031 y 2040 y se encontraban atados a la tasa Libor 6 meses (Cuadro 3-8). Con esta operación se completaron 89 créditos fijados (83 préstamos en dólares y seis en euros) desde el inicio en julio de 2019 de esta estrategia de reducción del riesgo cambiario.

### Cuadro 3-8

#### Operaciones de conversión de tasa 2021

Detalle de los créditos en dólares convertidos en 2021						
Banco	Vencimiento	Vida Media	Saldo por amortizar en USD	Tasa Variable	Tasa Fija	Fijación
BIRF	15/01/2040	19,0	79.186.399	Libor 6+1,70%	3,80%	28/04/2021
BIRF	15/08/2031	10,4	500.000.000	Libor 6+0,80%	2,30%	4/05/2021
Detalle de los créditos en euros convertidos en 2021						
Banco	Vencimiento	Vida Media	Saldo por amortizar en euros	Tasa Variable	Tasa Fija	Fijación
AFD	15/01/2040	19,1	210.000.000	Euribor + 1,70%	1,70%	24/03/2021

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**3.** Finalmente, el Ministerio de Hacienda estaba interesado desde 2020 en realizar operaciones de conversión de moneda sobre el saldo vigente de créditos con multilaterales aprovechando las cláusulas sobre el tema presentes en los contratos. Se buscaban conversiones totales para los créditos con vencimientos anteriores a 2027 y parciales para créditos con vencimientos posteriores. Para ello en julio de 2020 el Comité de Tesorería aprobó la realización de estas conversiones cuando se verificaran tres condiciones<sup>16</sup>:

- a. La tasa de interés convertida de la activación de cláusula (USD fija a COP fija) deberá estar por debajo de la tasa de mercado del TES del plazo a convertir, incluidas las comisiones de conversión.
- b. La tasa de cambio spot deberá estar 10% por debajo del promedio móvil de 75 días.
- c. La volatilidad implícita tres meses ATM deberá estar 10% por debajo del promedio móvil de 75 días o por debajo del promedio histórico de los últimos cinco años.

La dificultad para que se cumplieran estas condiciones condujo a que el Comité de Tesorería en septiembre modificara la autorización respecto al plazo de los préstamos involucrados fijándolo hasta el 31 de diciembre de 2028 y a la primera condición permitiendo que la tasa fija en pesos convertida se encuentre por debajo del promedio móvil de 75 días de la tasa de mercado del TES del plazo a convertir. Posteriormente en febrero de 2021 se volvió a modificar el plazo de los créditos a convertir hasta la fecha de vencimiento de estos.

En octubre se convirtieron dos créditos el primero con el BIRF por USD 34,63 millones con vencimiento en 2031 y el segundo con el BID por USD 210,00 millones con vencimiento en 2033 (Cuadro 3-9). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda se redujo la exposición a moneda extranjera de 38,5% a 37,9%, la tasa de interés promedio de la conversión fue de 6,7% frente al cupón promedio de la deuda interna de 7,3% y la tasa de cambio de la conversión fue de \$3.786,4 frente al promedio de septiembre de \$3.822,5<sup>17</sup>.

---

**16.** Fuente: Acta de Tesorería 2020-13 del 16 de julio de 2020.

**17.** Fuente: Acta de Tesorería 2021-14 del 22 de noviembre de 2021.

**Cuadro 3-9**

**Operaciones de conversión de moneda 2021**

Detalle de los créditos en dólares convertidos en 2021

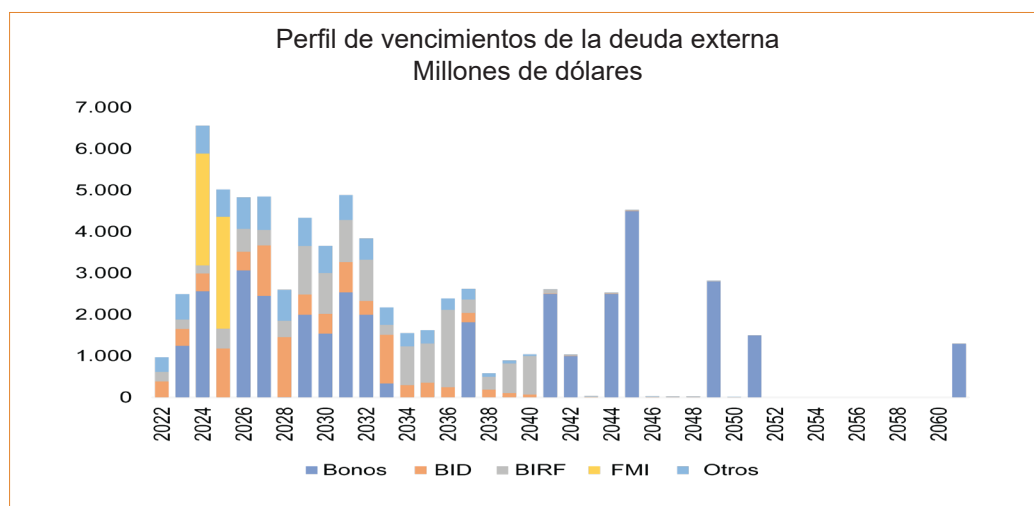
Banco	Vencimiento	Vida Media	Saldo por amortizar en USD	Tasa USD	Tasa COP	Fijación
BID	31/03/2033	11,7	210.004.615	1,73%	8,55%	6/10/2021
BIRF	15/08/2031	10,0	34.626.000	1,94	7,67%	6/10/2021

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**3.2.4 Perfil de la deuda externa**

La proyección del perfil de la deuda externa al cierre de 2021 muestra vencimientos hasta 2061. Para 2022 estos ascenderían a USD 973,11 millones<sup>18</sup> (1,3% del saldo total de deuda externa del GNC), de los cuales USD 389,90 millones correspondieron a préstamos del BID, USD 230,86 millones a préstamos del BIRF y USD 352,35 millones a otros prestamistas, cabe resaltar que en 2022 no hay vencimientos de bonos externos (Gráfico 3-6).

*Gráfico 3-6*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**18.** Este valor es consistente con la proyección del Plan Financiero 2022 que estima las amortizaciones de deuda externa por USD 1.000 millones.

Se presentó una concentración importante de pagos entre 2024 y 2027 con valores máximos en 2024 (8,9% del total) y 2025 (6,8% del total) cuando se deberá cancelar el crédito contratado con el FMI a través de la Línea de Crédito Flexible para atender la emergencia de 2020. En el largo plazo se presentarán concentraciones importantes en 2031 y 2045, la primera consecuencia de la operación de recompra de enero de 2021 y la segunda de vencimientos programados de bonos.

### 3.3 Deuda interna del Gobierno Nacional Central

#### 3.3.1 Saldos e indicadores

Al cierre de 2021 la deuda interna del Gobierno Nacional Central llegó a \$418,87 billones, equivalente a 35,6% del PIB. Dentro del total de la deuda interna los TES B llegaron a \$397,89 billones, de los cuales los denominados en pesos (\$254,87 billones) equivalen al 60,8% del total de la deuda interna del gobierno nacional, los denominados en UVR (\$130,96 billones) al 31,3% y los TES B de corto plazo (\$12,05 billones) al 2,9%. Los demás títulos de deuda interna llegaron a \$19,50 billones, dentro de los cuales destacan los TDS con un saldo vigente de \$9,74 billones y los bonos pensionales con un saldo al cierre de 2021 de \$8,43 billones (Cuadro 3-10).

*Cuadro 3-10*

#### Deuda interna del Gobierno Nacional Central 2018 - 2021

Concepto	Billones de pesos				Variación 2021/2020		Participación	
	2018	2019	2020	2021	Absoluta	%	2020	2021
TES B COP	182,79	192,33	226,74	254,87	28,13	12,4	61,5	60,8
TES B UVR	100,12	105,87	111,41	130,96	19,56	17,6	30,2	31,3
TES B Corto Plazo	10,50	14,19	9,85	12,05	2,20	22,4	2,7	2,9
TDS	0,00	0,00	9,74	9,74	0,00	0,0	2,6	2,3
Bonos Pensionales	9,86	9,27	7,98	8,43	0,45	5,7	2,2	2,0
Otros Bonos	1,46	1,66	1,42	1,33	-0,09	-6,4	0,4	0,3
FONPET	0,00	0,00	1,20	1,20	0,00	0,0	0,3	0,3
FRL	0,00	0,00	0,28	0,28	0,00	0,0	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>304,73</b>	<b>323,32</b>	<b>368,62</b>	<b>418,87</b>	<b>50,25</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

En 2021 la deuda interna del GNC presentó un incremento de \$50,25 billones (13,6%), esta variación esta explicada por desembolsos por \$70,61 billones y amortizaciones por \$26,02 billones lo que generó un endeudamiento neto de \$44,59 billones. Adicionalmente, por efecto de la variación del valor de la UVR (\$13,56 en el año, equivalente a un aumento del 4,9%) se presentó un incremento de \$5,69 billones en el saldo de los TES en UVR y por efecto de las operaciones de canje se presenta una disminución en el saldo de la deuda interna de \$30.731,00 millones. El mayor incremento se registró en los TES B de largo plazo denominados en pesos (\$28,13 billones) seguido por los TES B en UVR (\$19,56 billones). En 2021 aunque se mantuvo en \$250.000 millones el monto de emisiones semanales de TES B de corto plazo, la posibilidad de realizar sobre adjudicaciones de hasta el 50% del monto ofrecido semanal condujo a que los TES B de corto plazo aumentaran en \$2,20 billones.

Respecto a las características del saldo de la deuda interna del gobierno nacional al cierre de 2021 se destaca:

- El 68,7% esta denominado en pesos y el 31,3% en UVR.
- De acuerdo con el Ministerio de Hacienda la vida media de la deuda interna pasó de 7,55 años en 2020 a 8,45 años en 2021.
- El cupón promedio al cierre de 2021 era del 7,9% frente al 6,7% registrado al cierre de 2020.
- Toda la deuda interna del gobierno nacional está a tasa fija.

Uno de los elementos más importantes al evaluar el comportamiento del mercado de la deuda pública interna son los rendimientos de los TES B. Las tasas de estos para diferentes plazos y discriminado por pesos y UVR son calculadas por el Banco de la República con la información de los precios de mercado utilizando el modelo de Nelson y Siegel<sup>19</sup> para el cálculo de curvas de rendimientos. La información se calcula en forma diaria para tres plazos: 1, 5 y 10 años.

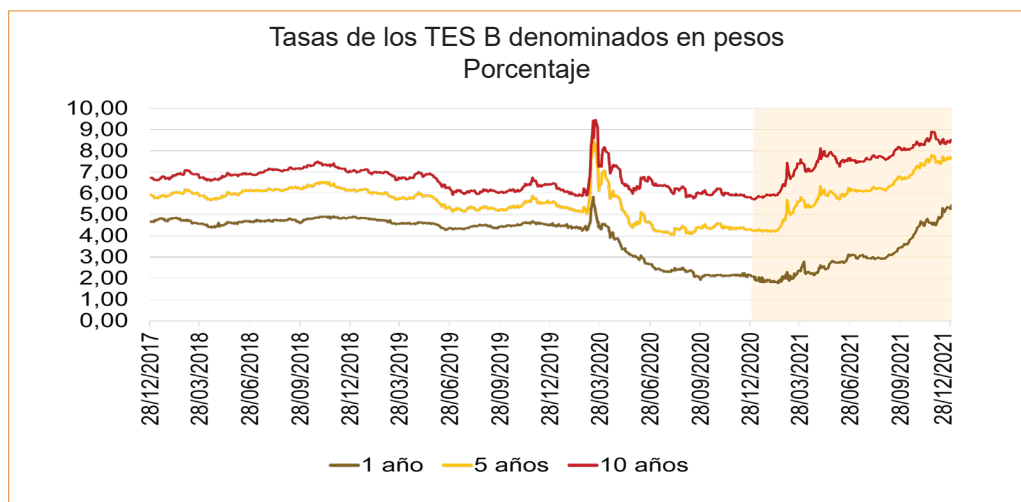
---

**19.** Para detalles del modelo de Nelson y Siegel véase Arango, Melo y Vásquez (2002).

Al igual que los bonos de deuda a nivel global, en 2021 los TES B registraron una fuerte desvalorización. Las tasas de rendimiento de los TES B en pesos presentaron en primer trimestre un incremento de 40, 144 y 169 p.b en los plazos a uno, cinco y diez años, respectivamente. Este incremento estuvo asociado a las demoras en el inicio del plan de vacunación, el mayor déficit estimado en el Plan Financiero y el incremento en las tasas de interés de los bonos del Tesoro americano. En los siguientes seis meses, mientras las tasas de los Tesoros retrocedían, las tasas de los TES B en pesos continuaron al alza impactadas por el paro nacional, la incertidumbre fiscal, el incremento de los indicadores de riesgo país y la pérdida del grado de inversión. Así, las referencias a uno, cinco y diez años aumentaron 97, 98 y 60 p.b., respectivamente.

Cabe destacar que los títulos a más largo plazo se vieron favorecidos por la demanda de inversionistas extranjeros. En la última parte del año la desvalorización de los TES B en pesos se acentuó por el nuevo incremento en las tasas de interés de los Tesoros, el incremento de la inflación, el aumento de la tasa de intervención del Banco de la República y la menor demanda de fondos extranjeros, mostrando la estructura de tasas un fuerte aplanamiento por verse más afectados los títulos con menor plazo, así las referencias a uno, cinco y diez años aumentaron 197, 102 y 41 p.b, respectivamente (Gráfico 3-7).

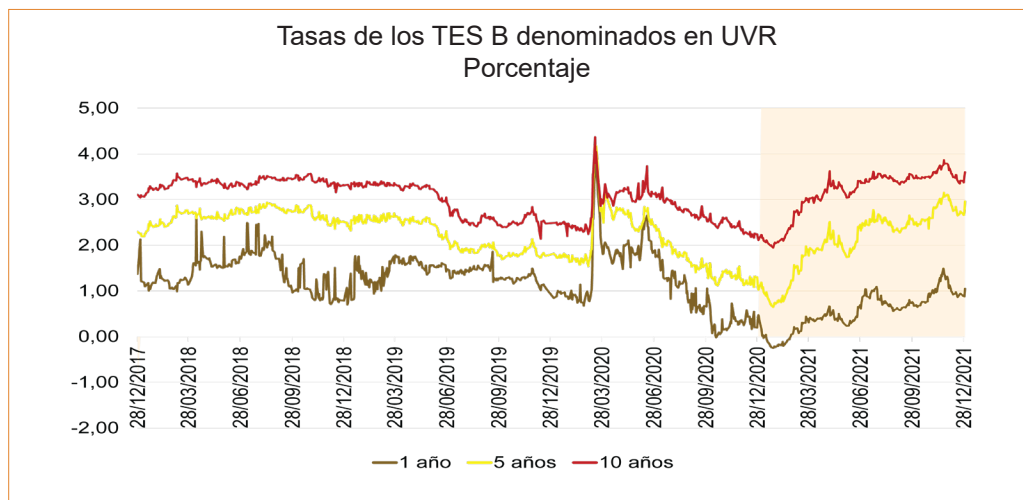
Gráfico 3-7



Fuente: Banco de la República.

Los TES B en UVR presentaron también fuertes desvalorizaciones afectados por los mismos factores que los TES B en pesos. Cabe destacar que en el primer trimestre de 2021 la referencia a un año registró tasas de rendimiento negativa por la alta demanda de estos títulos para ser usados en operaciones de canje. El incremento de la inflación en la última parte del año impulsó el aumento de las tasas de rendimiento el cual se revirtió por la demanda estacional por estos títulos por parte de agentes locales por la mayor inflación de los primeros meses del año. En últimas los plazos a uno, cinco y diez años se incrementaron durante 2021 en 58, 193 y 149 p.b, respetivamente (Gráfico 3-8).

Gráfico 3-8



Fuente: Banco de la República.

### 3.3.2 Emisiones de TES B

El Ministerio de Hacienda mediante el Decreto 1769 de 2020 fijó en \$39,72 billones el cupo de emisión de TES B de largo plazo y en \$26,00 billones el cupo de emisión de los TES B de corto plazo. En agosto mediante Decreto 1025 de 2021 el Ministerio de Hacienda amplió la emisión de TES B de largo plazo en \$15,61 billones fijando el nuevo monto máximo para emitir en \$55,33 billones.

La subasta es el método más utilizado por el Ministerio de Hacienda para la emisión de los TES B de largo y el método exclusivo para emitir los TES B de corto plazo. Se utiliza un mecanismo de subasta de tipo

holandés<sup>20</sup> mediante el cual el Ministerio de Hacienda define la tasa de corte y, de acuerdo con el cupo de colocación anunciado, se adjudican las ofertas cuya tasa sea menor o igual a esta, dependiendo del monto de las ofertas es posible realizar sobre adjudicaciones en cada subasta. Adicionalmente, para los TES B de largo plazo existe una colocación de títulos a través de una opción no competitiva para un grupo predefinido de compradores, el monto de esta colocación no puede ser superior al adjudicado inicialmente en la subasta competitiva.

Para 2021 el Ministerio de Hacienda fijó el cupo de las subastas semanales para los TES B de largo plazo en \$700.000,00 millones para los TES B denominados en pesos y en \$350.000,00 millones el de los TES B denominados en UVR. Además, se permite una adjudicación adicional del 30% si el indicador ofertas recibidas frente al monto colocado es igual o superior a 2 y del 50% si es superior a 2.5 (Resolución 0951 de 2020 del Ministerio de Hacienda). Respecto a los TES B de corto plazo, el monto de la subasta semanal de TES B de corto plazo se fijó en \$250.000 millones. Con la Resolución 0239 del 1 de febrero de 2021 el Ministerio de Hacienda estableció la posibilidad de una adjudicación adicional en las subastas de TES B de corto plazo del 50% del monto convocado inicialmente, siempre y cuando el indicador de relación del monto ofertado frente al monto convocado inicialmente sea igual o superior a 2,5.

En enero se lanzó una nueva referencia de TES B en pesos con vencimiento en julio de 2036 (tasa cupón 6,25%) que junto a las referencias con vencimiento en noviembre de 2027 y octubre de 2050 se usarían en las subastas. En junio se ofreció una nueva referencia con vencimiento en marzo de 2031 (tasa cupón 7,0%) que reemplazó en las colocaciones a la referencia con vencimiento en 2027. Respecto a los TES B en UVR se utilizaron en las subastas los títulos con vencimientos en abril de 2029, febrero de 2037 y junio de 2049. En junio se anunciaron cambios en el esquema de subastas de los títulos de más largo plazo, de forma que solo se realizará una subasta al mes: para los TES B en UVR con vencimiento en 2049 la tercera semana monetaria y para los

---

**20.** Esta subasta se limita a un grupo de entidades participantes del Programa de Creadores de Mercado. Mediante la Resolución 2684 del 30 de diciembre de 2020, el Ministerio de Hacienda designó los creadores de mercado del Programa de Creadores de Mercado para la vigencia 2021, con un total de 14 entidades (de un máximo permitido de 18 entidades) con la novedad de la inclusión del Banco Santander de Negocios de Colombia S.A., convirtiéndose esta en la primera ampliación del esquema desde 2016.

TES B en pesos con vencimiento en 2050 la cuarta semana monetaria. Finalmente, en septiembre se emitieron los primeros TES B verdes, operación que se tratará en la siguiente sección.

Mediante subastas en 2021 se colocaron TES B \$58,16 billones (valor nominal), de estos \$47,53 billones mediante subastas primarias y \$10,63 billones mediante subastas no competitivas. Las emisiones de bonos de corto plazo ascendieron a \$14,23 billones y las de TES B de largo plazo llegaron a \$43,93 billones, de las cuales el 65,0% correspondieron a emisiones de TES B en pesos, el 31,6% a TES B en UVR y el 3,4% a TES B Verdes (Cuadro 3-11).

**Cuadro 3-11**

**Colocaciones mensuales de TES B mediante subastas**  
Billones de pesos

Mes	Corto Plazo		Largo Plazo		Total
	COP	COP	COP verdes	UVR	
Enero	1,00	2,04	0,00	1,01	4,05
Febrero	1,12	2,60	0,00	0,80	4,52
Marzo	1,22	1,98	0,00	1,30	4,50
Abril	1,33	3,16	0,00	1,06	5,55
Mayo	1,05	2,77	0,00	1,52	5,34
Junio	1,34	2,66	0,00	1,39	5,38
Julio	1,32	2,66	0,00	1,37	5,35
Agosto	1,87	3,60	0,00	1,90	7,38
Septiembre	1,12	3,02	0,75	1,08	5,97
Octubre	1,00	1,50	0,75	1,28	4,52
Noviembre	1,27	1,92	0,00	1,19	4,38
Diciembre	0,58	0,63	0,00	0,00	1,20
<b>Total</b>	<b>14,23</b>	<b>28,53</b>	<b>1,50</b>	<b>13,90</b>	<b>58,16</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En los últimos años el Gobierno Nacional viene utilizando los TES B para cubrir algunos pasivos, en 2021 estas emisiones ascendieron a \$4,70 billones. Los detalles de estas operaciones fueron:

- Bonos pensionales, el artículo 71 de la Ley 2063 de 2020 estableció que: "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". Las emisiones por este concepto ascendieron a \$3,96 billones.

- Salud, el artículo 10 del Decreto 2154 de 2019 que desarrolló el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 determinó que: "La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público procederá a la emisión de Títulos de Tesorería Clase B en el monto requerido para cofinanciar el pago por parte de la Nación por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a UPC del régimen subsidiado", por este concepto se emitieron \$295.294,18 millones.

- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el párrafo transitorio del Artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 estableció que: "Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas". Por este concepto se emitieron \$365.559,90 millones.

- Sentencias, el artículo 71 de la Ley 2063 de 2020 estableció que en la vigencia fiscal 2021:

"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".

Por este concepto se emitieron \$64.832,60 millones.

### 3.3.3 Bonos Verdes

El Ministerio mediante Resolución 1687 del 19 de julio adoptó el Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de Colombia (MRBVS)<sup>21</sup>, de acuerdo con lo determinado en el artículo 4º de la Ley 2073 de 2020:

---

**21.** Tras concepto favorable del Comité de Tesorería en reunión del 28 de mayo de 2021. (Acta 2021-07).

**Artículo 4.** Definición de los Marcos de Referencia de Bonos de Deuda Pública para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de elaborar y adoptar mediante acto administrativo los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación, como son los bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles, bonos azules y todos aquellos bonos de similar naturaleza, relacionados con gastos para impulsar el desarrollo sostenible que se encuentren contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

En 2021 se esperaban recursos por dos billones de pesos por la emisión de estos títulos, de los cuales en el segundo semestre se emitieron \$1,50 billones en una operación que se detallará más adelante.

Dentro de las tareas emprendidas por el Ministerio de Hacienda en 2021 estaba el desarrollo de un mercado de bonos verdes que permitiera la financiación pública de proyectos y de gastos que faciliten alcanzar las metas ambientales, climáticas y sostenibles del gobierno y ayudar a cumplir los compromisos del país relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Adicionalmente, el desarrollo de un mercado de bonos verdes debería ayudar a ampliar la base de inversionistas en papeles de deuda pública.

De acuerdo con el MRBVS, antes mencionado, los recursos obtenidos por la emisión de los bonos verdes, descontadas comisiones y gastos, se destinarán a la financiación de los denominados Gastos Verdes Elegibles. Estos gastos se caracterizan por:

- 1.** Ser parte del Presupuesto General de la Nación, los cuales tengan como fuente de financiamiento recursos de libre destinación, se excluirán gastos financiados con préstamos de destinación específica o con recursos propios de la entidad ejecutora.
- 2.** Contribuir al cumplimiento de al menos uno de los siguientes objetivos ambientales:
  - a. Mitigación del cambio climático
  - b. Adaptación al cambio climático
  - c. Conservación y manejo de los recursos naturales
  - d. Conservación de la biodiversidad, y
  - e. Prevención y control de la contaminación.

- 3.** Contribuir al cumplimiento de las metas trazadoras de los ODS del país.
- 4.** Contar con características ambientales predominantes en su estructura.

El MRBVS identifica los siguientes objetos de gasto de gobierno nacional como Gastos Verdes Elegibles:

- a. Inversión en activos reales
- b. Inversión en activos intangibles (investigación, innovación, por ejemplo)
- c. Proyectos y programas
- d. Gastos de funcionamiento (de las entidades que contribuyan a la estrategia ambiental y climática del país)
- e. Transferencias para cofinanciar proyectos regionales o locales de inversión
- f. Servicio de la deuda de los bonos verdes soberanos
- g. Cualquier gasto que pueda utilizarse para implementar la política ambiental y climática del país.

En julio el gobierno nacional dio a conocer el portafolio de Gastos Verdes Elegibles constituido por 27 proyectos en seis categorías.

Los primeros TES B verdes se subastaron en septiembre y octubre, se eligió utilizar como bono gemelo el TES B en pesos con vencimiento en marzo de 2031 (tasa cupón del 7,0%). La primera emisión de TES verdes se realizó el 29 de septiembre mediante el mecanismo de subastas, la operación permitió colocar un monto de \$751.119 millones (a valor nominal). La segunda subasta se realizó el 27 de octubre en la cual se colocaron \$660.710 millones. Finalmente, en una subasta no competitiva se colocaron \$85.000 millones. Así al cierre de 2021 se contaba con TES B verdes emitidos por \$1,50 billones.

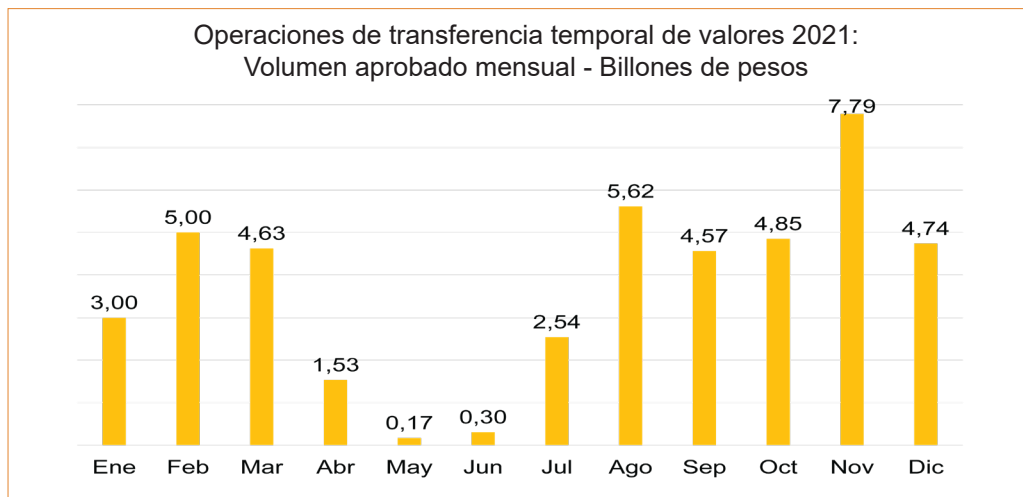
### 3.3.4 Operaciones de transferencia temporal de valores

El Artículo 146° de la Ley 1753 de 2015 autorizó al gobierno nacional para emitir, colocar y mantener en circulación TES B destinados a la realización de operaciones de Transferencia Temporal de Valores -TTV-. Las operaciones TTV son operaciones en "aquellas en las que una parte denominada "el Originador", transfiere la propiedad de unos valores (objeto de la operación) a la otra denominada "el Receptor",

con el acuerdo de retransferirlos en la misma fecha o en una fecha posterior”<sup>22</sup>. Las condiciones para la emisión de TES B para ser utilizados en TTV en 2021 se fijaron en el Decreto 1747 del 22 de diciembre de 2020 fijando su monto en dos billones de pesos (Artículo 1°).

Durante 2021 por TTV se otorgaron en préstamo \$44,73 billones de TES B a los creadores de mercado, más de cuatro veces del monto registrado en 2020 (\$10,46 billones). Según el Ministerio de Hacienda, del monto total \$42,39 billones se prestaron a bancos, \$1,91 billones a comisionistas y \$0,44 billones a corporaciones financieras. Los mayores volúmenes de operaciones se registraron en noviembre (\$7,79 billones), en agosto (\$5,62 billones) y en febrero (\$5,00 billones) (Gráfico 3-9). El 85,3% de las operaciones se realizaron con TES B denominados en pesos y el 14,7% restante con TES B en UVR.

Gráfico 3-9



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### 3.3.5 Operaciones de manejo de la deuda

El Ministerio de Hacienda en 2021 realizó dos tipos de operaciones de manejo de la deuda interna: canjes de títulos y una redención anticipada de TES B. A lo largo de 2021 se realizaron siete canjes de TES

<sup>22</sup>. Banco de la República. Manual de Operación Deposito Central de Valores – Transferencia Temporal de Valores, pág. 1. Consultado en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/DCV\\_manual\\_transferencia\\_tempora\\_de\\_valores\\_ttv.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/DCV_manual_transferencia_tempora_de_valores_ttv.pdf)

B mediante los cuales se recibieron TES B en pesos con vencimientos en 2022 y 2024 por \$14,49 billones y TES B en UVR con vencimientos en 2023 y 2025 por \$721.083,07 millones. A cambio se entregaron TES B en pesos con vencimientos entre 2030 y 2034 por \$9,81 y TES B en UVR con vencimientos entre 2029 y 2037 por \$5,36 billones (Cuadro 3-12). Se destaca que se recogieron TES B con vencimientos en 2022 por \$13,27 billones lo cual alivió la presión sobre la Tesorería en esta vigencia.

**Cuadro 3-12**

**Operaciones de canje de TES B 2021**  
Billones de pesos

Operación:	TES Recibidos				TES B Entregados							
	COP		UVR		COP				UVR			
Denominación:	4-may-22	24-jul-24	23-feb-23	7-may-25	18-sep-30	26-mar-31	30-jun-32	18-oct-34	18-abr-29	25-mar-33	4-abr-35	25-feb-37
<b>Vencimiento:</b>												
<b>Cupón</b>	7,00%	10,00%	4,75%	3,50%	7,75%	7,00%	7,00%	7,25%	2,25%	3,00%	4,75%	3,75%
<b>Fecha operación:</b>												
16 de marzo	4,27				0,85		0,85	0,85	0,43	0,43	0,43	0,43
17 de agosto			0,26								0,25	
30 de agosto	6,00					2,80	2,40		0,10	0,10	0,30	0,30
4 de octubre	1,50				0,45	0,38	0,23		0,04	0,07	0,25	0,07
12 de octubre	1,50				0,20	0,60	0,20		0,12		0,27	0,11
29 de octubre		0,12	0,21	0,25							0,39	0,19
21 de diciembre		1,09									1,07	
<b>Total</b>	<b>13,27</b>	<b>1,22</b>	<b>0,47</b>	<b>0,25</b>	<b>1,50</b>	<b>3,78</b>	<b>3,68</b>	<b>0,85</b>	<b>0,69</b>	<b>0,60</b>	<b>2,97</b>	<b>1,11</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el segundo semestre de 2020 se hicieron operaciones de canje de TES B con vencimiento en 2021 por \$5,42 billones. Esto liberó espacio presupuestal en la vigencia fiscal 2021 y dado que parte del pago de servicio de la deuda del 2021 (pago del principal de títulos emitidos) se registró a cargo de las reservas presupuestales constituidas en 2020, se tuvo suficiente espacio presupuestal para realizar una operación de redención anticipada de TES B en noviembre. Mediante esta operación se redimieron anticipadamente TES B en pesos con vencimiento en mayo de 2022 del portafolio de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional por un monto de \$5,02 billones (Cuadro 3-13).

*Cuadro 3-13*

Operación redención anticipada TES B 2021

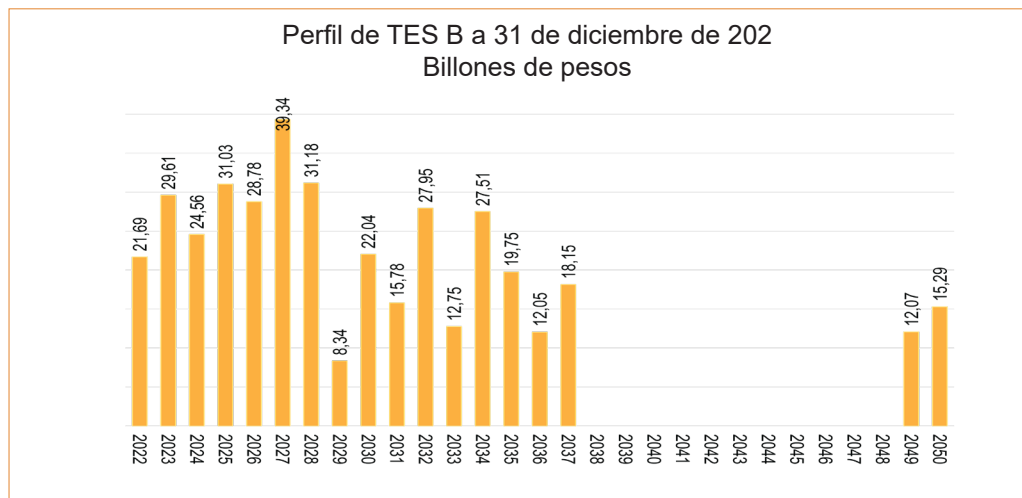
Operación	Prepagos TES B
Denominación	COP
Vencimiento	4-may-22
Cupón	7,00%
Fecha operación: 29-nov-21	5,02
<b>Total</b>	<b>5,02</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### 3.3.6 Perfil de los TES B

Al cierre de 2021 el horizonte de vencimientos de los TES B se extiende hasta 2050 (Gráfico 3-10). Para 2022 estos ascienden a \$21,69 billones (5,5% del total), estas incluyen \$12,05 billones de TES B de corto plazo y \$9,64 billones de los TES B en pesos de largo plazo que vencen en mayo. Este monto habría sido mayor sino se hubiesen realizado las operaciones de manejo de deuda que durante el 2021 realizaron canjes (\$13,27 billones) y declararon de plazo vencido (\$5,02 billones) de bonos que vencían en 2022.

*Gráfico 3-10*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las mayores concentraciones de vencimientos se presentarán en 2027 con un 9,9% (\$39,34 billones), 2025 con el 7,8% (\$31,03 billones) y 2028 con el 7,8% (\$31,18 billones). Para 2022 los pagos de intereses de los TES B llegarían a \$23,26 billones, de estos \$18,19 billones se pagarían tenedores de TES B en pesos y \$5,07 billones a inversionistas en TES B en UVR (tanto para las amortizaciones como para los intereses se utiliza la UVR a cierre de 2021).

### 3.3.7 Tenedores de TES B

A diferencia de lo observado a principios de siglo, los tenedores de TES B de largo plazo en los últimos años se concentran en el sector privado<sup>23</sup>, así al cierre de 2021 el sector privado mantenía 75,0% de las emisiones vigentes de TES B de largo plazo y el sector público el 25,0% restante (Cuadro 3-14). El sector privado aumentó sus tenencias en \$26,99 billones y el sector público lo hizo en \$20,69 billones (de los cuales \$13,21 billones corresponden a mayores tenencias del Banco de la República).

---

**23.** Los cambios normativos relegaron al sector público de la captación de TES B forzosos y convenidos por la entrada de la Cuenta Única Nacional (Artículo 261 Ley 1450 de 2011).

**Cuadro 3-14**Saldos de TES B de largo plazo por sectores 2018-2021  
Billones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021	Variación		Particip. %
					Absoluta	%	
<b>Sector público</b>	<b>70,59</b>	<b>70,93</b>	<b>75,93</b>	<b>96,63</b>	<b>20,69</b>	<b>27,3</b>	<b>25,0</b>
<b>Nivel Nacional</b>	<b>47,02</b>	<b>48,50</b>	<b>52,10</b>	<b>67,88</b>	<b>15,79</b>	<b>30,3</b>	<b>17,6</b>
Administración central	14,25	5,59	2,46	2,89	0,44	17,7	0,8
Empresas nacionales	1,96	2,13	1,11	0,13	-0,97	-87,9	0,0
Entidades autónomas	0,16	0,14	0,10	0,15	0,05	48,3	0,0
Entidades descentralizadas	0,55	0,43	0,27	0,29	0,02	8,2	0,1
Sector Financiero y Banco de la República	30,08	40,22	48,16	64,42	16,25	33,7	16,7
Seguridad Social y E.S.E.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00		0,0
<b>Nivel Territorial</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,20</b>	<b>0,25</b>	<b>0,04</b>	<b>20,6</b>	<b>0,1</b>
Administraciones Centrales	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	100,0	0,0
Entidades descentralizadas	0,22	0,22	0,20	0,20	-0,01	-4,0	0,1
<b>Fondos de pensiones y fiducias públicas</b>	<b>23,36</b>	<b>22,21</b>	<b>23,64</b>	<b>28,50</b>	<b>4,87</b>	<b>20,6</b>	<b>7,4</b>
Patrimonios FONPET	16,99	18,13	18,77	21,39	2,62	14,0	5,5
Fidupensiones Telecom	1,41	1,88	2,51	0,84	-1,67	-66,5	0,2
Pensiones Ecopetrol	0,81	0,79	0,86	3,00	2,14	247,5	0,8
Otros	4,15	1,41	1,49	3,27	1,78	119,3	0,8
<b>Sector privado</b>	<b>212,31</b>	<b>227,26</b>	<b>262,22</b>	<b>289,21</b>	<b>26,99</b>	<b>10,3</b>	<b>75,0</b>
fondos de pensiones y cesantías	77,68	94,90	102,45	109,13	6,68	6,5	28,3
Bancos, Corpor. y Fondos Mutuos	109,51	103,50	120,70	131,53	10,83	9,0	34,1
Compañías de Seguros y Cap.	14,63	15,10	16,44	21,37	4,93	30,0	5,5
Sociedades Fiduciarias	2,11	2,12	2,75	4,51	1,77	64,4	1,2
Otros	8,38	11,65	19,88	22,66	2,79	14,0	5,9
<b>TES B Largo plazo en circulación</b>	<b>282,91</b>	<b>298,20</b>	<b>338,15</b>	<b>385,84</b>	<b>47,68</b>	<b>14,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Al cierre de 2021 el sector público mantenía \$96,63 billones en inversiones de TES B de largo plazo. Se concentran estas en el sector financiero (\$64,42 billones) y en los fondos de pensiones y fiducias públicas (\$28,50 billones). Dentro del sistema financiero los mayores tenedores son el Banco de la República (\$31,40 billones), el Banco Agrario (\$10,52 billones), la Caja Promotora de la Vivienda Militar (\$5,59 billones) y Fogafin (\$4,73 billones). Dentro de los fondos que administran pensiones públicas se destacan el FONPET con \$21,39 billones, Colpensiones (\$3,19 billones) y PAP Ecopetrol (\$3,00 billones). Respecto a las demás entidades públicas sobresale el caso de la DTN (\$2,89 billones).

Dentro del sector privado los TES B de largo plazo se concentran en dos sectores: bancos, corporaciones y fondos mutuos de inversión (\$131,53 billones) y fondos de pensiones y cesantías (\$109,13 billones). Los primeros aumentaron sus tenencias en \$10,83 billones, los segundos las aumentaron en \$6,68 billones. Se debe tener en cuenta que tanto los fondos de pensiones y cesantías como el sector financiero son sensibles al riesgo de mercado dado el requerimiento de valorar los títulos de inversión en su activo a precios de mercado. Los movimientos al alza de las tasas de interés como el observado en 2021 generan una desvalorización de sus inversiones que afectarían su patrimonio. El gobierno nacional debe mantenerse vigilante ante choques adversos que afecten el precio de los TES B y a través de ese camino las hojas de balance de estas instituciones, lo cual es especialmente relevante en un momento en que se perdió el grado de inversión. Debe tenerse en cuenta que: "la deuda será sostenible siempre que conserve esta capacidad especial para atraer inversionistas que están en busca de seguridad, liquidez o cualquier otra ventaja que ofrezca la deuda"<sup>24</sup>.

Cabe resaltar la participación de los Fondos de Inversión Extranjeros, fenómeno que viene observándose en los últimos años<sup>25</sup>. En 2021 las tenencias por parte de los 20 fondos extranjeros más grandes ascendieron a \$40,04 billones correspondientes a 11,4% del total de TES B de largo plazo (Cuadro 3-15).

---

**24.** Reis, Ricardo (2022) pág. 17.

**25.** Velandia y Secunho (2021) resaltan el éxito de las autoridades colombianas para integrar estos fondos dentro de su mercado de deuda local usando las instituciones y la infraestructura local. García y Murcia (2022) muestran como la presencia de estos inversionistas no residentes genera una mayor susceptibilidad de las condiciones financieras locales a factores globales.

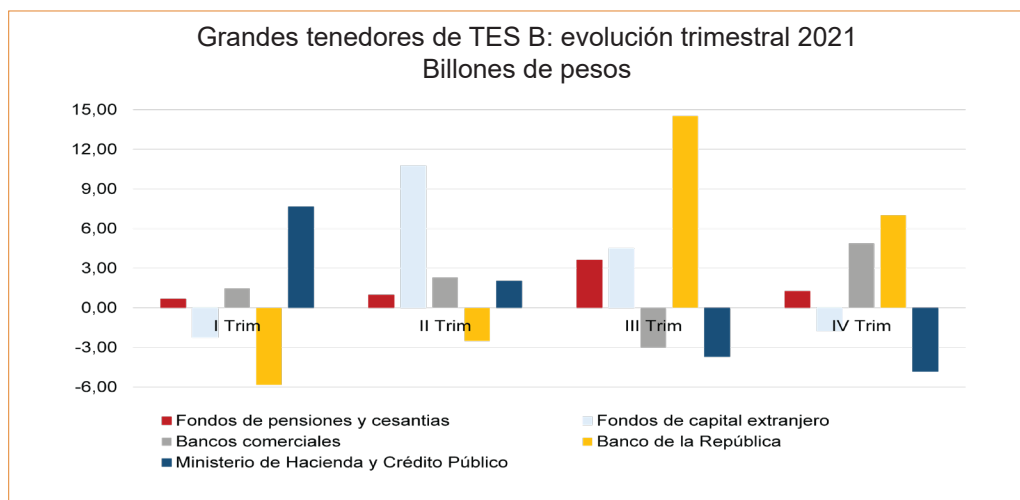
**Cuadro 3-15**

Tenencias de TES B en los 20 fondos de inversión extranjeros más grandes 2021  
Billones de pesos

<b>Tenedores</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<i>The Monetary Authority Of Singapore</i>	3,12	6,89
<i>Government Of Singapore</i>	0,47	5,36
<i>Norges Bank</i>	3,31	3,43
<i>Caisse De Depot Et Placement Du Quebec</i>	2,66	3,41
<i>Saudi Central Bank</i>	2,89	3,30
<i>Franklin Templeton Investment Funds</i>	2,74	3,22
<i>Government Pension Investment Fund</i>	2,60	2,29
<i>Stichting Pensioenfonds Abp</i>	1,40	2,15
<i>Stichting Pggm Depositary</i>	1,89	1,95
<i>Abu Dhabi Investment Authority</i>	1,41	1,82
<i>Templeton Income Trust-Templeton Global Bond</i>	1,40	1,40
<i>The Colchester Local Markets Bond</i>	1,11	1,26
<i>Ashmore Sicav</i>	1,30	1,11
<i>Citibank Ny Solely In Its Capacity As Dr Depo</i>	0,87	0,99
<i>Apg-Viola Investments Holding</i>	0,90	0,97
<i>Vanguard Total International Bond Index Fund</i>	1,23	0,94
<i>Ishares Iii Public Limited Company</i>	1,01	0,92
<i>Barings Umbrella Fund Plc</i>	0,91	0,91
<i>Subfondo Sticing Bedrijfspensioenfonds</i>	0,71	0,88
<i>Legal &amp; General Assurance Pensions Management</i>	0,69	0,84
<b>Total</b>	<b>32,61</b>	<b>44,04</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

El comportamiento de los grandes grupos de tenedores de TES B durante 2021 (fondos de pensiones y cesantías, bancos comerciales y fondos de inversión extranjera) así como del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda se presenta en el Gráfico 3-11. Se destaca lo siguiente:

**Gráfico 3-11**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- El Banco de la República fue un agente altamente activo en el mercado de TES B durante 2021. En el primer semestre fue un vendedor neto y la disminución de sus inversiones se vio reforzada por la decisión de transferir en marzo parte de sus utilidades al gobierno en papeles de deuda (con el consecuente incremento de las tenencias del Ministerio de Hacienda). A partir del tercer trimestre se convirtió en un comprador neto y adicionalmente recibió TES B como pago por la operación de ventas de reservas internacionales al gobierno nacional equivalentes a la asignación de derechos especiales de giro realizada por el FMI al país<sup>26</sup>. En últimas el Banco de la República aumentó en 2021 sus tenencias de TES B en \$13,22 billones, finalizando 2021 con una participación del 7,9% la más alta en el último decenio.

**26.** La Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el 2 de agosto una asignación general de Derechos Especiales de Giro (DEG) equivalentes a USD 650.000 millones (DEG 456.000 millones) entre los países miembros de la entidad, el cual se haría efectivo el 23 del mismo mes. A Colombia se le asignaron DEG 1,96 millones, equivalentes a USD \$2.79 mil millones, la cual fue recibida por el Banco de la República. El Emisor decidió vender al gobierno nacional un monto en dólares equivalente a la asignación recibida de DEG y se acordó recibir en pago TES B del portafolio administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, aclarando que no se trata de una nueva emisión de títulos de deuda.

- El Ministerio de Hacienda tuvo un comportamiento semestral opuesto al del Banco de la República a lo largo del año: comprador neto en el primer semestre y vendedor neto en el segundo. Aparte de las transacciones con el Banco de la República mencionadas en el ítem anterior debe agregarse que su participación estuvo marcada por las operaciones de manejo realizadas a lo largo del año, por ejemplo, la caída de sus tenencias en el último trimestre obedece a la operación de redención anticipada realizada en noviembre.
- Los fondos de pensiones y cesantías fueron compradores netos a lo largo de todo el año, aunque estuvieron menos activos que otros sectores.
- Los fondos de inversión extranjera fueron agentes compradores netos durante el segundo y tercer trimestre aumentando su portafolio de inversiones en TES B en \$15,24 billones. En el último trimestre se revirtió su comportamiento y realizó ventas netas por \$1,74 billones.

## IV. Entidades Descentralizadas 2018-2021

El endeudamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional registró un incremento nominal por cuenta de los efectos económicos de pandemia de la COVID 19, donde se debieron aplicar mayores recursos en el funcionamiento y servicio de la deuda. La vigencia 2021 estuvo marcada por menores restricciones y puesta en marcha de la reactivación económica, lo que trajo como resultado una deuda pública que pasó de un monto total en 2020 de \$74,51 billones a \$93,79 billones. Este aumento de \$19,28 billones fue impulsado por dos sectores: minería y energía (Cuadro 4-1).

*Cuadro 4-1*

Deuda pública entidades descentralizadas nacionales  
Billones de pesos de 2021

Sector	2020			2021		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Sector Financiero	-	6,88	6,88	-	6,25	6,25
Sector Minero	1,28	47,75	49,03	1,26	69,02	70,28
Sector Eléctrico	13,40	3,33	16,72	12,57	1,85	14,42
Sector Transporte	0,70		0,70	0,72		0,72
Sector Educación	0,14		0,14	0,24	-	0,24
Sector Agropecuario - CAR	0,14	0,77	0,90	0,15	0,77	0,93
Otras	0,13		0,13	0,96	-	0,96
<b>Total</b>	<b>15,79</b>	<b>58,72</b>	<b>74,51</b>	<b>15,89</b>	<b>77,90</b>	<b>93,79</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

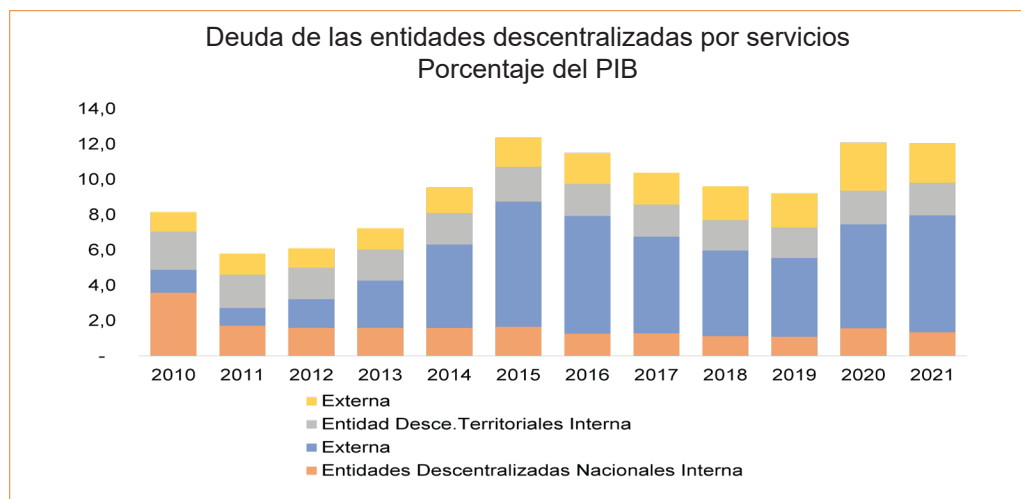
Este ámbito registró un mayor componente en los saldos de deuda externa con \$77,9 billones, y un aumento frente al año anterior de \$19,18 billones. La deuda local alcanzó un crecimiento moderado al pasar de \$15,78 billones a \$15,89 billones al cerrar 2021 (Cuadro 4-1).

Adicionalmente, con la formalización de las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones con cargo a la deuda pública, algunas entidades nacionales como el Ministerio de Defensa, Planeación Nacional, etc., registraron montos importantes en el rubro de la deuda pública.

No obstante, frente a los resultados nominales entre 2020 y 2021, como proporción del PIB la deuda de estas entidades descentralizadas,

se mantuvo en 12,1% en esos mismos años, después de que se presentase una caída en los saldos a PIB desde el 12,4% en 2015 al 9,2% del PIB registrado en 2019 (Gráfico 4-1). El incremento se debió especialmente a las mayores contrataciones de crédito externo de las entidades nacionales.

Gráfico 4-1



Fuente: Contraloría General de la República

Algunos de los hechos principales en materia de deuda se presentan a continuación, para luego ser detallados por cada una de las entidades en los apartes de este capítulo por sector o grupo económico.

- El Grupo Ecopetrol S.A. adquirió el 51,4% de las acciones que poseía el gobierno nacional en el Grupo ISA S.A.
- ISA S.A., adquirió el 100% de las acciones de la entidad territorial concesión costera Cartagena- Barranquilla, entrando con esta compra al mercado de las concesiones viales en el país.
- El Consorcio Fondo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, constituido para llevar la deuda adquirida con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID para la modernización de la entidad registró un crédito por USD 250 millones.
- La Nación mediante la promulgación de la Ley 1955 de 2019, Artículo 53, reconoció como deuda pública las obligaciones originadas de sentencias y conciliaciones, además de los intereses generados por

estas. De tal forma que algunas entidades nacionales registraron deuda pública como efecto de la aplicación de la Ley.

En el ámbito de entidades territoriales se destacó:

- El Grupo EPM, Grupo Energía de Bogotá y la empresa Metro de Medellín registran en este ámbito los mayores porcentajes de endeudamiento.
- El Grupo EPM realizó prepagos por una cuantía de \$3,16 billones tanto en créditos de deuda interna como externa.
- El proyecto HidroItuango logró acuerdo con las aseguradoras de póliza “Todo Riesgo” del pago de USD 983,8 millones que servirá para cubrir las contingencias presentadas en 2018 y para la continuación y puesta en marcha planeada para el segundo semestre de 2022 de la Hidroeléctrica.
- Se expidió la Resolución 0874 del 23 de abril de 2021, en la que se autorizó la suspensión durante la vigencia 2021 de los pagos por la pignoración de la renta del Departamento de Antioquia denominada “Impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco”, con la cual el Metro de Medellín cubre parte del servicio de la deuda con la Nación.
- Bogotá comenzó la construcción de la primera línea del Metro, de tal forma que contrató un crédito por USD196 millones con la Banca Multilateral (BID-BIRF y BEI), aun cuando este no se ha desembolsado.

#### **4.1 Grupo Ecopetrol S.A.**

El Grupo Ecopetrol entre 2018 y 2021, se caracterizó por inversiones moderadas en exploración, un manejo financiero prudente ante controversias dadas en proyectos de gran envergadura como lo fueron la Refinería de Cartagena Reficar S.A. y las compañías Bionergy S.A. y Bioenergy Zona Franca, con demoras en su ejecución, sobrecostos y las dos últimas declaradas en insolvencia en el 2020<sup>27</sup>, además de la

---

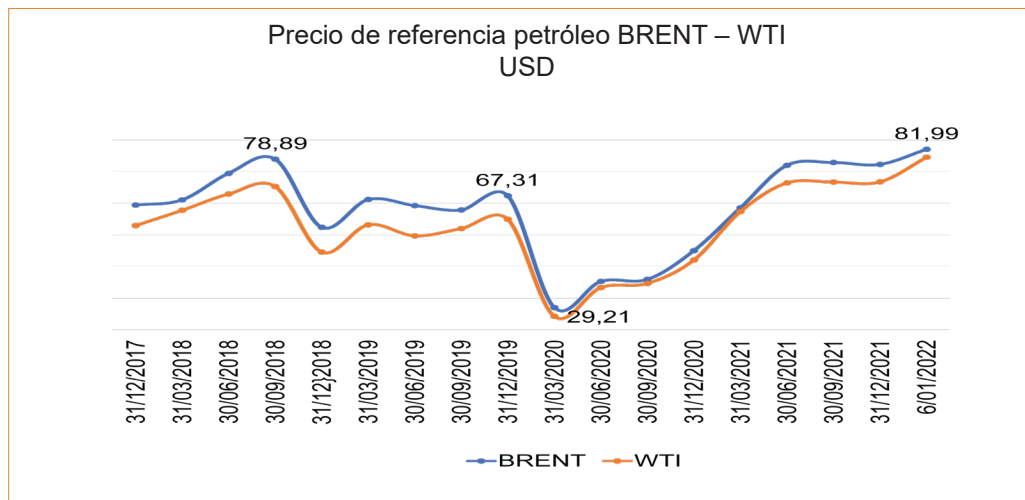
**27.** La Contraloría General de la República imputó cargos de responsabilidad fiscal por \$920.646 millones contra algunos directivos de las Empresas mencionadas.

compra de acciones que mantenía el gobierno nacional en ISA S.A.; hechos importantes con impacto en materia económica y ambiental ya que en el caso del proyecto Bioenergy era fuente de Etanol, combustible a base de caña de azúcar, relevante si se tiene en cuenta el camino a un desarrollo sostenible del país.

Fue un periodo en el que las entidades tuvieron que sortear una crisis por la pandemia COVID 19 con restricciones a la movilidad desde 2020, que incidieron en el mercado del petróleo y sus derivados, así como el normal funcionamiento en materia laboral y financiera del grupo, pasando de Ingresos operacionales del orden de los \$70,8 billones en 2019 a \$50 billones en 2020, unas utilidades netas que cayeron de \$13,25 billones a \$1,68 billones según lo muestran las cifras del informe de sostenibilidad 2020 de la estatal petrolera; datos que reflejaron la situación económica por la que atravesó el grupo empresarial así como las finanzas del estado a las que Ecopetrol transfiere dividendos.

Luego de la difícil situación en los primeros años de este periodo, para 2021 el panorama mejoró, fortalecido por la reactivación económica del país, así como los precios del barril de petróleo, que en el año oscilaron entre USD70 y USD80 por barril de referencia Brent y WTI como lo muestra (Gráfica 4-2).

Gráfico 4-2



Fuente: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com)

En ese contexto y con las expectativas optimistas de recuperación económica para 2021, el Grupo Ecopetrol, en cabeza de su casa matriz decidió incursionar en un nuevo sector que lo encaminara a la transición energética y puso sobre la mesa a inicios de año una oferta no vinculante para adquirir la participación del Gobierno Nacional en ISA S.A. E.S.P equivalente al 51,4% de acciones.

La empresa comunicó en ese momento que financiaría la adquisición de las acciones con nueva capitalización a través de una emisión de acciones en la que la Nación mantendría al menos el 80% de la propiedad accionaria de Ecopetrol, recursos propios y otros esquemas de financiación que la compañía tiene disponibles, incluida la desinversión en activos no estratégicos según se informó en comunicado del 27 de febrero de 2021.

En febrero se formalizó la aceptación de la oferta no vinculante por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, firmando un contrato de exclusividad (12 de febrero de 2021), de esta manera se dejaba de lado la intención que también manifestó el Grupo de Energía de Bogotá de hacer la compra de las mismas acciones; esta firma de exclusividad se extendió para dar un mayor plazo a la entidad de concretar la oferta hasta agosto del 2021 y adquirir préstamo con la banca internacional para financiar la compra evitando así la emisión de acciones.

Seguido de esto, en agosto Ecopetrol presenta oferta vinculante al Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP como representante del gobierno nacional, en este acuerdo y el mismo mes firma contrato interadministrativo para la adquisición de las acciones de ISA S.A. y obtiene la autorización por el ministerio para contratar deuda externa por un monto de USD\$ 4.000 millones (Cuadro 4-2).

El Grupo prepagó en 2021 parte del crédito anterior con dos emisiones de bonos a 10 y 30 años, por un total de USD 2.000 millones, adicionalmente firmó con la banca internacional crédito por USD1.200 millones para propósitos corporativos, esta deuda junto con la que ya se traía de años anteriores dejan al grupo Ecopetrol nuevamente como uno de los mayores deudores del país entre las entidades nacionales.

Se pasó de un endeudamiento del grupo entre 2018 y 2021 de \$40 billones a \$70,3 billones<sup>28</sup>, de este último valor el 86% correspondió a la deuda externa. Cabe resaltar que este tipo de deuda está atada a la volatilidad de la tasa de cambio y que, por tanto, en el último año significó una fuerte devaluación para el peso colombiano, con lo cual se aumentaron los niveles de endeudamiento<sup>29</sup> (Gráfico 4-3).

**Cuadro 4-2****Crédito para compra de acciones de ISA S.A.**

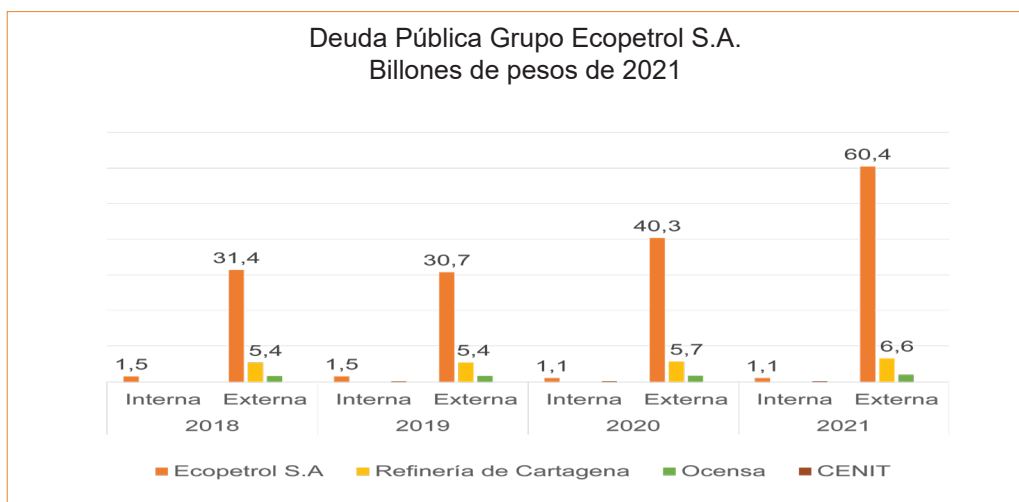
Acreedor	Bancos Santander S.A., Citigroup Global Markets Inc, Jpmorgan Chase Bank N.a Y The Bank Of Nova Scotia
Agente administrativo	The Bank Of Nova Scotia
Monto	USD 4.000.000.000,00
Fecha de contrato	17 de agosto 2021
Objeto	Los recursos serán destinados a la adquisición de la participación accionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 51,41% en Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.- ISA, de conformidad con el Contrato Interadministrativo de Compraventa de Acciones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el cual la Compañía adquiere el porcentaje mencionado que representa el 100% de las acciones de propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en dicha sociedad.
Plazo	2 años a partir del desembolso
Amortización	Al vencimiento
Tasa de interés	Libor USD 3 meses + 0,80% anual
Periodo de interés	Trimestral
comisión de estructuración ( <i>Structuring Fee</i> )	Ecopetrol S.A pagará a cada uno de los prestamistas el 0,15% sobre el monto desembolsado por cada uno de ellos, pagadero por una sola vez el día hábil siguiente al desembolso.
Comisión de Gestión ( <i>Mandated Lead Arranger Fee</i> )	Ecopetrol S.A pagará a cada uno de los prestamistas el 0,15% sobre el monto desembolsado por cada uno de ellos, pagadero por una sola vez el día hábil siguiente al desembolso.
Comisión de Administración ( <i>Administrative Agency Fee</i> )	USD 40.000 Anual

**Fuente:** Contraloría General de la República

**28.** En este resultado no se incluye la deuda del Oleoducto Bicentenario por \$592.550 millones, El Oleoducto de los Llanos- ODL por \$190.880 millones e Invercolsa S.A. por \$333.249 millones.

**29.** Ecopetrol S.A. Estados Financieros Consolidados 2021: Al 31 de diciembre de 2021, Ecopetrol tiene asignados USD\$9.615 millones de la deuda en moneda extranjera como instrumento de cobertura; de los cuales, USD\$8,315 millones correspondieron a la cobertura de inversiones en compañías con moneda funcional dólar y USD\$1.300 millones a la cobertura de flujo de efectivo para futuras exportaciones de crudo.

Adicionalmente con el objetivo de expresar en los estados financieros el efecto de la cobertura natural existente entre exportaciones y endeudamiento, entendiéndose que el riesgo por tasa de cambio se materializa cuando se realizan las exportaciones, el 30 de septiembre de 2015, la Junta Directiva asignó USD\$5.440 millones de la deuda de Ecopetrol como instrumento de cobertura de sus ingresos futuros por exportación de crudo, para el periodo 2015 - 2023, en 2021 se designaron adicionalmente USD\$3.672 millones como instrumento de cobertura de sus ingresos futuros por exportación de crudo, para el periodo 2022 - 2026.

**Gráfico 4-3**

Fuente: Contraloría General de la República

Ahora bien, el grupo posee un flujo de caja estable para cubrir la deuda, sin embargo, debe manejarse con prudencia y aprovechar los momentos en que variables como el precio del petróleo se encuentra en niveles altos para prepagar créditos y bajar niveles de financiamiento que pueden llegar a ser contraproducentes tanto para el grupo como para la Nación como el mayor accionista de la compañía.

Por otra parte, al interior del Grupo los datos muestran que el mayor prestatario es Ecopetrol S.A. Matriz, quien adeuda a sus acreedores al finalizar 2021 un total de \$61,49 billones, divididos en una deuda local de \$1,03 billones representada en bonos en pesos emitidos en 2010 y 2013 y una deuda externa de \$60,4 billones, dada también por emisión de bonos y créditos con la banca internacional que incluyen las deudas asumidas de la Refinería de Cartagena S.A. y la deuda interna en dólares del Campo Pacific Rubiales.

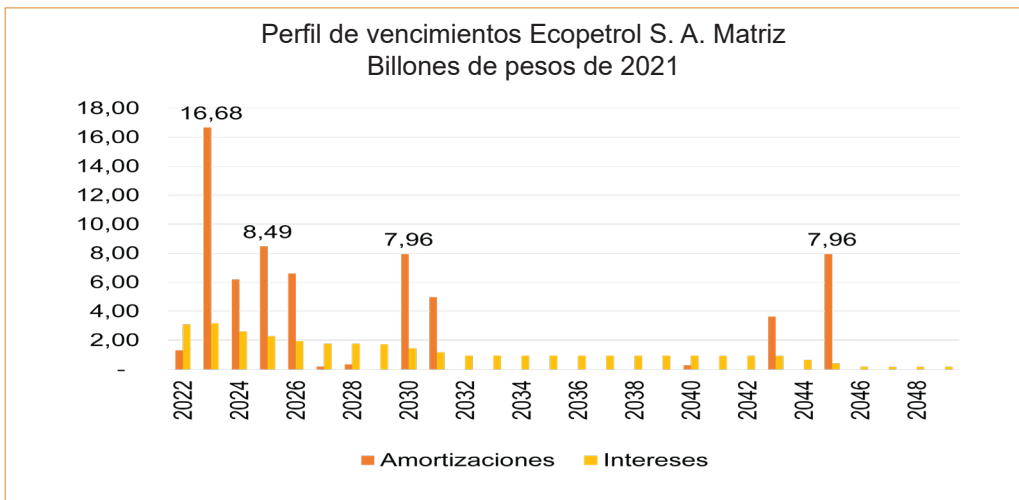
#### 4.1.1 Servicio de deuda 2021

Ecopetrol en 2021 recibió desembolsos por \$21,8 billones y pago por concepto de amortizaciones e intereses \$11,45 billones; adicionalmente la variación de tasa de cambio en la deuda externa le significó un incremento de \$7,25 billones.

El perfil de vencimientos asociados al servicio de la deuda muestra que la entidad tiene que realizar grandes pagos desde el 2023 donde

se da el vencimiento de una emisión de bonos realizada en 2013 y del crédito internacional con varios bancos, administrado por *The Bank Nova Scotia* firmado para la compra de las acciones de ISA S.A. a un plazo de dos años. Las amortizaciones, intereses y comisiones alcanzan los \$19,8 billones, cifra significativa que impacta el flujo de caja de la entidad y de ahí en adelante se vencen pagos que van entre los \$5 a \$11 billones hasta el 2031 donde se comienza a reducir el perfil, con dos pagos importantes en 2043 y 2045 (Gráfico 4-4).

Gráfico 4-4



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Contraloría General de la República

La Refinería de Cartagena S.A., por su parte, mantuvo los créditos externos y registró aumentos en sus saldos por efecto de la devaluación del peso colombiano frente al dólar. La singularidad de esta deuda radica en que el prestamista es Ecopetrol Capital AG, filial financiera del grupo con sede en Suiza, por un monto de \$6,6 billones al cierre de 2021. Esta deuda tiene condiciones financieras blandas, pues el comienzo de la amortización está aplazado hasta 2047. Así mismo, entre las condiciones financieras de estos créditos, la causación (diferidos) de intereses desde 2013 vienen acumulándose hasta un monto USD 819,8 millones, que a la tasa de cambio al final de 2021 equivale a \$3,26 billones. Finalmente, la variación de tasa de cambio le sumó al saldo de deuda un monto de \$909.165 millones.

**Cuadro 4-3**

**Causación de Intereses nominales**  
Millones dólares

<b>Crédito</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>
<i>Subordinated Loan Agreement 2011</i>	45,69	20,45	20,70	22,62	24,64	27,81	29,28	23,64	23,24	238,05
<i>Construction Support SLA 2013</i>	0,44	13,07	13,23	14,44	15,71	17,71	18,63	15,08	14,83	123,14
<i>Debt Service Guarantee SLA 2014</i>	-	2,96	13,02	14,17	15,39	17,30	57,64	46,87	46,11	213,46
<i>Construction Support SLA 2014</i>	-	7,90	41,26	44,92	48,77	54,83	18,19	14,79	14,55	245,20
Total Ecopetrol Capital A.G.	46,12	44,39	88,21	96,14	104,51	117,64	123,74	100,38	98,72	819,85

Fuente: Contraloría General de la República

Oleoducto Central es el tercer deudor dentro del grupo, con una deuda pública total de \$2,02 billones, dividida en \$11.270 millones en deuda local y \$2 billones en deuda externa de bono emitido en 2014, el cual por operación de sustitución en 2020, pasó de un vencimiento en 2021 a 2027.

En 2021 Ocesa S.A. canceló un servicio de la deuda por \$131.183 millones en amortizaciones e intereses, además de recibir desembolsos por deuda interna de \$5.569 millones y un aumentó su deuda externa por tasa de cambio en \$274.330 millones.

Por último, CENIT, filial del segmento de Transporte del Grupo Ecopetrol, tiene una deuda interna por \$183.838 millones correspondientes a arrendamientos financieros.

#### **4.2 Grupo ISA S.A.**

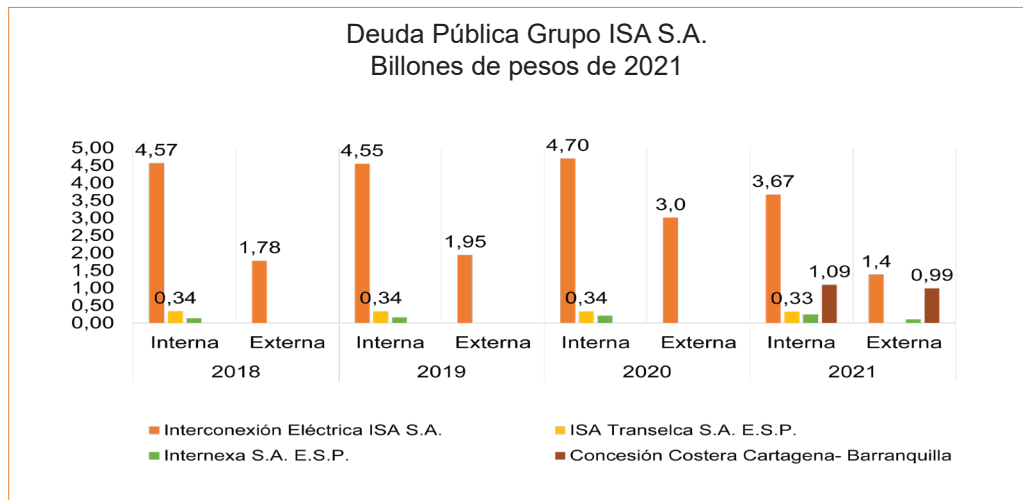
El grupo ISA S.A. (Interconexión Eléctrica S.A.) incursionó en tres líneas de negocio, energía eléctrica, vías y telecomunicaciones y TIC; en estos sectores mantiene un comportamiento equilibrado en materia financiera durante los últimos cuatro años. Es un grupo sólido presente en servicios esenciales para la sociedad, por ello en el periodo de pandemia COVID 19 2020-2021 mantuvo sus estándares de servicio y logro realizar inversiones importantes para sus empresas en Colombia y apoyar a sus filiales en América Latina.

Entre los hitos destacados entre 2018 y 2021 para el grupo ISA S.A., se encuentra:

- La primera emisión de bonos verdes 2020 realizada en el país por un monto de USD300 millones dirigida a proyectos de transmisión de energías renovables.
- La adquisición del 100% en 2021 de las acciones de la concesión costera Cartagena- Barranquilla, entrando con esta compra al mercado de las concesiones viales en el país.
- La compra del 65% de Interconexiones Viales en Chile a través de su filial ISA Intervial Chile y por último la compra del 100% a través de su filial ISA Perú de Orazul Energy Perú S.A.

Para cumplir con el plan de inversiones del grupo y financiar las adquisiciones realizadas en este periodo, ISA S.A. como casa matriz y sus filiales, contrataron créditos que llevaron a pasar de una deuda total de \$6,8 billones a \$8,26 billones, entre 2018 y 2020 teniendo en cuenta que fue uno de los años de mayores inversiones; para luego disminuir, cerrando 2021 nuevamente con un saldo \$6,8 billones (Gráfico 4-5).

Gráfico 4-5



Fuente: Contraloría General de la República.

En 2021 ISA S.A. prepagó créditos por USD 100 millones de contratos de financiamiento firmados en 2018 y 2019 con la banca internacional.

Cabe destacar que la deuda que mantiene el grupo ISA S.A., en mayor proporción se encuentra dada a nivel local, lo que le permite

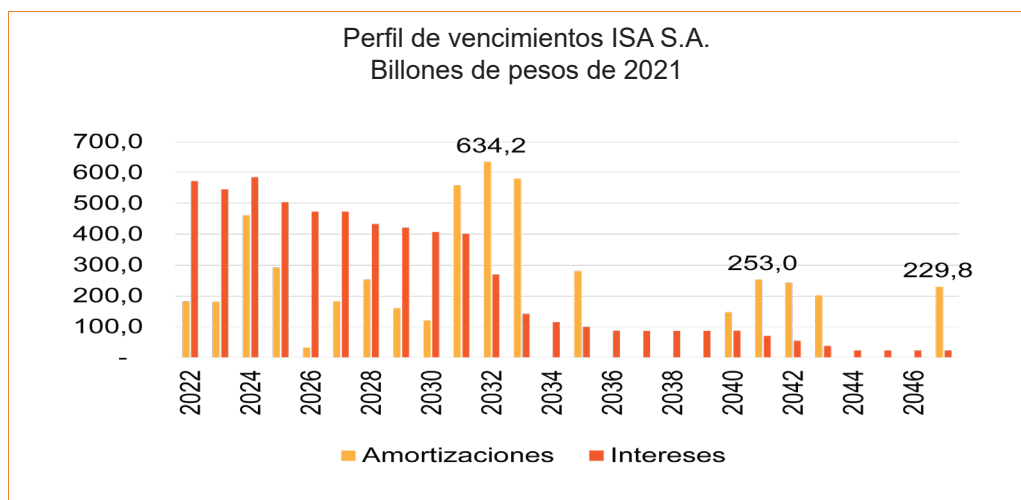
mantenerse estable en periodos de alta volatilidad de la tasa de cambio como los dados en 2021.

ISA S.A. como casa matriz del grupo mantiene una deuda para 2021 de \$5,1 billones, de los cuales \$3,67 billones correspondieron a deuda interna en emisión de bonos y \$1,4 billones en deuda externa, en este último valor se incluye la única garantía que mantiene a su filial en Costa Rica; adicionalmente en este año la empresa además de consolidar la compra de la concesión vial Cartagena Barranquilla, contrató un crédito por \$300.000 millones con el Banco de Bogotá para propósitos corporativos.

Por otro lado, las tres entidades principales ISA S.A., Internexa S.A. y Transelca S.A., realizaron pagos por servicio de la deuda en 2021 por un consolidado de \$5,02 billones (valor dado principalmente por amortizaciones, prepagos de deuda y cancelación de garantías a sus filiales en el exterior); adicionalmente se registraron desembolsos por \$1,68 billones y se dio una variación de tasa de cambio que aumentó la deuda externa en \$491.745 millones.

En cuanto a los vencimientos de ISA S.A. Matriz, no se muestran fuertes presiones para el flujo de caja de la entidad, los pagos significativos se dan entre 2031 y 2033 por concepto de emisión de bonos realizada en 2011, adicionalmente se ven vencimientos de intereses constantes que no superan los 571.000 millones (Gráfico 4-6).

Gráfico 4-6



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Contraloría General de la República

Seguido del endeudamiento registrado por ISA S.A., se encuentra la deuda destinada en su mayoría a la financiación, elaboración de estudios y diseños definitivos, gestión ambiental, gestión predial, gestión social, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento de la ruta costera que comprende el Tramo Cartagena-Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad que ingresó a los datos estadísticos en 2021 por valor de \$1,09 billones en deuda interna y \$992.526 millones en deuda externa por emisiones de bonos, esta deuda se mantiene separada de la casa matriz para un mejor control del endeudamiento y lo que suceda con este.

Por otra parte, se tiene la deuda de la filial de Telecomunicaciones y TIC, Internexa S.A. con un saldo que se mantuvo en moneda local los tres primeros años analizados, entre un valor de \$138.467 millones en 2018 a \$207.979 millones en 2020, para 2021 este tipo de deuda es de \$244.036 millones e ingresa un monto en deuda externa por concepto de Garantías a su filiales del sector en Brasil y Chile por \$109.309 millones, dando un saldo en pesos al cierre de \$344.346 millones; durante este año también se destaca la contratación de crédito local con Davivienda S.A. por \$50.000 millones para el financiamiento de sus propósitos corporativos.

En cuanto a Transelca S.A., empresa del grupo dedicada al transporte de energía eléctrica en alta tensión, mantiene una deuda interna que al finalizar 2021 registró un monto de \$328.550 millones por préstamos adquiridos a nivel local con BBVA Colombia S.A. y emisión de bonos; al igual que las anteriores entidades del grupo, Transelca S.A., también contrató durante 2021, dos créditos con el BBVA Colombia por valor de \$228.550 millones; de este valor \$70.500 millones se dieron para el financiamiento de su Plan de Inversiones y \$158.049 millones para realizar operación de manejo de deuda que sustituye créditos anteriores con el Banco de Bogotá S.A., Banco de Occidente S.A. y Banco Davivienda S.A. para concentrar la deuda en un solo monto y crédito; adicionalmente realizó cancelación de bonos por \$80.000 millones.

### **4.3 Grupo EPM**

El Grupo EPM tiene tres grandes líneas de negocio: energía, agua, saneamiento y aseo. Hace presencia en varias regiones del país y a nivel internacional a través de filiales en México, Panamá, Guatemala, El Salvador y Chile.

El conglomerado enfrentó dificultades y retos durante los últimos cuatro años en su mayoría relacionados con el proyecto de Hidroeléctrica Ituango, que en abril de 2018 presentó una grave contingencia por taponamiento u obstrucción parcial en uno de los túneles que desviaban al Río Cauca, lo que pudo ocasionar una tragedia para las comunidades aledañas a la zona e hizo que se tomaran medidas que implicaron grandes costos económicos<sup>30</sup>.

En este contexto cuantificando los daños y revisando los orígenes de la contingencia, la aseguradora del proyecto Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., determinó que las causas estaban enmarcadas dentro de la cobertura de la póliza<sup>31</sup> “todo riesgo construcción y montaje” y asumiría los costos asociados; Al finalizar 2021 la aseguradora ya había desembolsado USD 350 millones y acordó pagar en los primeros meses de 2022 la suma restante de USD 633,8 millones para así cubrir la totalidad del valor de la póliza.

Después de mitigar y enfrentar la emergencia ocasionada en 2018 y con los pagos recibidos por concepto de póliza, el proyecto planea poner en funcionamiento la primera unidad de generación de energía en el segundo semestre de 2022, con esto evitaría acarrear las sanciones que podría tener por incumplimiento de tiempos de puesta en marcha, una de las cláusulas en los préstamos adquiridos con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), principal prestamista del proyecto.

---

**30.** Una de las medidas tuvo que ver con la evacuación de aguas represadas por la casa de máquinas de la futura central de generación de energía, esto logró que paulatinamente y superando otros derrumbes, nuevamente el río retomara su caudal y se recuperara el control del megaproyecto, sin embargo, generó graves afectaciones y sobrecostos.

**31.** Comunicado- Bogotá 10 de diciembre de 2021. La póliza Todo Riesgo Construcción con la que contaba EPM al momento de la ocurrencia del siniestro en el proyecto Ituango, establece un límite asegurado de US\$2.556 millones para cobertura de daños materiales de infraestructura y equipos, pero también cuenta con una cobertura para cubrir el retraso de entrada en operación (dinero dejado de percibir por el retraso como consecuencia de los daños derivados de la contingencia) por US\$628 millones antes de la aplicación de deducibles

Otro tema importante de resaltar es el endeudamiento que al cierre de 2021 registraba un valor de \$21,9 billones incluyendo todas las entidades del grupo excepto AFINIA o la parte adquirida de Electricaribe por EPM que es una deuda de la entidad en su liquidación con el Gobierno Nacional; de este total, \$16,9 billones correspondieron a la deuda de EPM como entidad principal, \$1,98 billones están dados en deuda interna en emisión de bonos, prestamos con la banca comercial y la línea Findeter y \$14,9 billones son crédito externo con la banca internacional, bonos y en especial con banca multilateral.

**Cuadro 4-4**

**Deuda Pública Grupo EPM S.A.**  
Billones de pesos de 2021

Entidad	2018			2019			2020			2021			Variación total
	Int.	Ext.	Total	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Total	Total	Int.	Ext.	Total	
EPM S.A. E.S.P	2,37	11,03	13,40	2,61	12,49	15,09	2,36	16,37	18,72	1,98	14,97	16,95	-1,77
Aguas Regionales EPM S.A. E.S.P	0,03		0,03	0,04		0,04	0,07		0,07	0,07		0,07	0,00
CHEC S.A. E.S.P	0,19		0,19	0,17		0,17	0,18		0,18	0,30		0,30	0,12
CENS S.A. E.S.P	0,37		0,37	0,45		0,45	0,47		0,47	0,40		0,40	-0,07
EDEQ S.A. E.S.P	0,01		0,01	0,03		0,03	0,05		0,05	0,07		0,07	0,02
ESSA S.A. E.S.P	0,61		0,61	0,65		0,65	0,61		0,61	0,71		0,71	0,09
UNE EPM Telec S.A. E.S.P									-	2,61		2,61	2,61
Colombia Móvil S.A. E.S.P		1,95	1,95		1,97	1,97		2,08	2,08	0,19	0,57	0,75	-1,33
Electricaribe S.A (Deuda fuera del grupo)							4,94		4,94	5,03		5,03	0,09
<b>Total</b>	<b>3,6</b>	<b>13,0</b>	<b>16,6</b>	<b>3,9</b>	<b>14,5</b>	<b>18,4</b>	<b>8,7</b>	<b>18,5</b>	<b>27,1</b>	<b>11,4</b>	<b>15,5</b>	<b>26,9</b>	<b>-0,3</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Entre 2018 y 2021 el valor de la deuda se incrementó, en especial entre 2020 y 2021 fueron años de contratación crediticia para superar las dificultades presentadas en el proyecto HidroItuango, las cuales debieron ser asumidas en primera instancia por EPM hasta resolver con las aseguradoras el cubrimiento de los daños y para asumir la emergencia sanitaria.

Analizando EPM S.A. como empresa principal del grupo, ésta contrató tres créditos internos en 2021 con el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia - BBVA S.A. por valor de \$50.323 millones destinados a atender la emergencia sanitaria con recursos corporativos tales como capital de trabajo o liquidez por el diferimiento de las facturas que se debió dar a los usuarios de estrato 1 y 2; en deuda externa por su parte se adquirió crédito por USD\$ 250 millones con *MUFG Bank* y *JP*

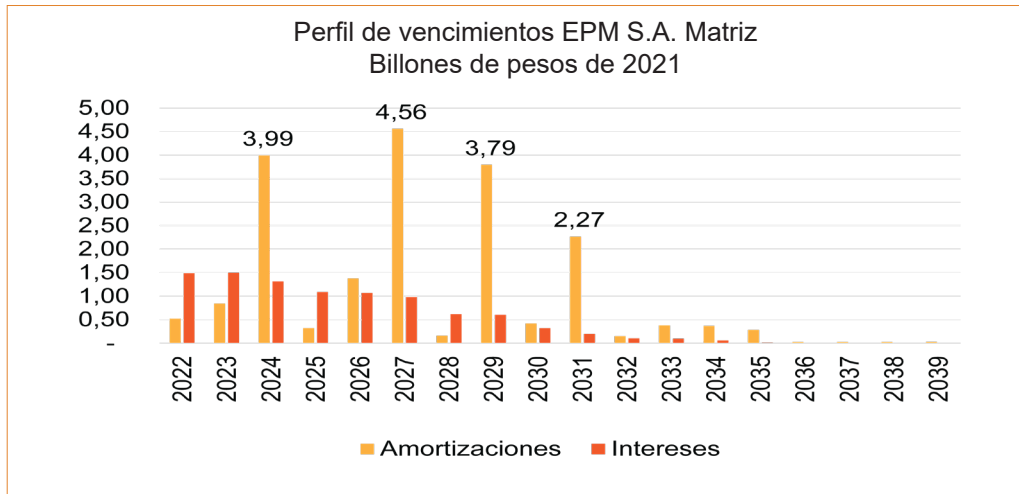
*Morgan Chase* que le permitieron realizar prepago de deuda anterior con el banco HSBC por \$927.300 millones y extender plazo.

Se destacó en 2021 como parte de un manejo financiero, el prepago de créditos con el BID y su división Inter American Investmen Corp por \$1,79 billones, con Bancos Internacionales \$927.300 millones y en deuda local se canceló parte de deuda con Bancolombia S.A. por \$450.000 millones.

Otros pagos que se dieron en 2021 por servicio de deuda fueron \$1,75 billones por concepto de amortizaciones, \$1,04 billones por intereses y por último la deuda externa se incrementó en \$647.974 millones por variación de tasa de cambio.

Con este panorama el perfil de vencimientos de la entidad queda con una proyección de amortizaciones significativas en los años 2024, 2027, 2029 y 2031 (Gráfica 4-7), se espera que el proyecto supere las dificultades financieras y se dé su puesta en marcha en el segundo semestre de 2022.

Gráfico 4-7



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Contraloría General de la República

Otras entidades que tuvieron relevancia en 2021 fueron Colombia Móvil S.A. y UNE EPM Telecomunicaciones, la primera de ellas terminó 2021 con una deuda de \$752.279 millones, de los cuales \$185.000 millones son deuda interna y \$567.728 correspondieron a deuda externa; si

vemos en años anteriores, registraba una deuda externa de alrededor de \$2 billones, la cual fue en parte cancelada con préstamo intercompañía que adquirió en el último año cuyos prestamistas fueron sus filiales UNE EPM S.A. y EDATEL (Empresas Departamentales de Antioquía) S.A. por un valor de \$1,02 billones, quedando con el saldo mencionado.

En cuanto a UNE EPM Telecomunicaciones S.A. durante la vigencia firmó dos créditos, uno con BBVA Colombia S.A. por \$300.000 millones y otro con Bancolombia S.A. por \$450.000 millones que le permitieron prepagar deuda con la banca internacional y prestarle a su filial Colombia Móvil; en este contexto la deuda de la entidad para 2021 cerró con un valor de registro de \$2,6 billones en solo deuda interna.

Por otro lado, en 2020 el grupo adquirió parte de Electricaribe "AFINIA S.A.", de esta entidad se destaca que mediante resoluciones 2378 y 2644 de diciembre de 2020 el gobierno nacional asumió el pasivo por un valor de \$4,81 billones, el cual para 2021 se incrementó a \$5,03 billones, cifra importante que aparece en los saldos de recuperación de cartera del ejecutivo hasta tanto no sea cancelada o se haga una consolidación contable.

Por último, en el grupo EPM S.A., se encuentran otras entidades del sector energía y de saneamiento básico que son parte de la línea de negocio, las cuales registran una deuda interna en 2021 de \$1,6 billones, teniendo en cuenta que su endeudamiento se incrementó durante los dos años de pandemia COVID 19, en los que adquirieron recursos para mantener su funcionamiento y prestar el servicio, a través de la política del gobierno nacional en la cual se designó una la línea de redescuento con Findeter S. A.<sup>32</sup> (Cuadro 4-5).

---

**32.** Circular Externa Número 14 del 7 de septiembre de 2020 de Findeter S.A. Asunto: Línea de Crédito de redescuento con tasa compensada: Artículo 5, Decreto 798 de 2020

**Cuadro 4-5**

**Créditos firmados en 2021 por entidades del Grupo EPM S.A.  
Millones de pesos**

Entidad Grupo EPM	Prestamista	Monto del crédito
EDEQ. S.A	BANCO AV VILLAS S,A	21.454,0
		15.000,0
	BANCO DAVIVIENDA S.A	15.000,0
		21.454,0
CHEC S.A	BANCO DAVIVIENDA S.A	4.800,7
		1.824,7
	ESSA S.A	BANCO GNB SUDAMERIS S.A.
30.000,0		
11.709,5		
BBVA S.A		7.236,0
		14.604,2
ITAÚ CORPBANCA COLOMBIA S.A	9.011,1	
BANCO DAVIVIENDA S.A	60.000,0	
	50.000,0	
	30.000,0	
	30.000,0	
		15.000,0

Fuente: Contraloría General de la República.

#### 4.4 Grupo Energía de Bogotá S.A.

El grupo distrital está dividido en tres líneas de negocio que son distribución, transmisión y transporte y generación de energía incluido el gas y líquidos combustibles en todas sus formas, con presencia en cuatro países, Colombia, Perú, Guatemala y Brasil.

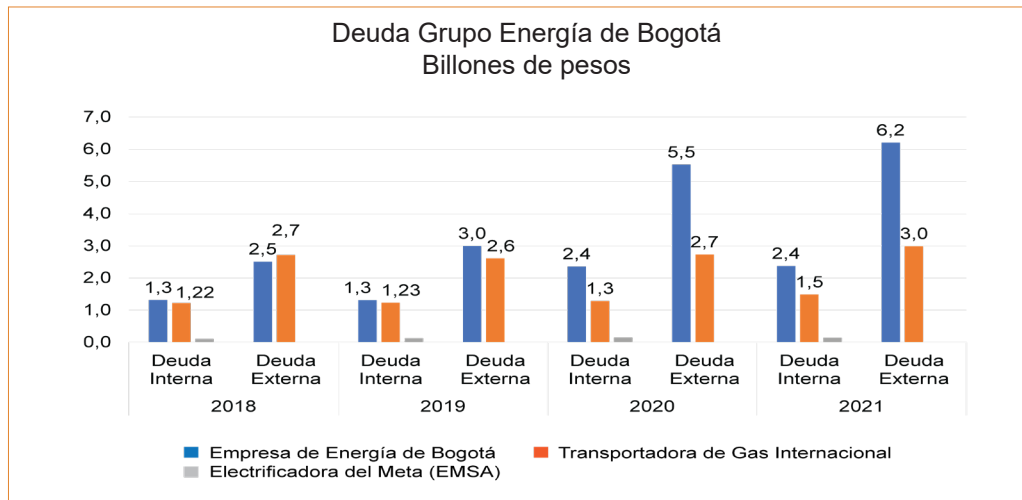
Durante 2018-2021, el Grupo Energía de Bogotá (GEB), consolidó sus inversiones y mejoró sus calificaciones crediticias; los hechos relevantes de este periodo fueron:

- En 2019 se adquirieron acciones de Dunas Energía S.A.A., *Cantalloc Perú Holding* S.R.L. y *PPC Perú Holdings* S.R.L. (en adelante Grupo Dunas).
- En 2021 se aprobó la fusión entre Enel Américas (las subsidiarias en Colombia son Emgesa, Codensa, ENEL *Green Power* Colombia y ESSA2 Chile) y el GEB, para crear Enel Colombia.

- Se prepagó parte de la deuda de contrato sindicado por USD 130 millones y terminación anticipada de la cobertura cambiaría por este mismo valor.
- Firma de crédito sindicado con grupo de bancos en diciembre 2021 por valor de USD 350 millones por la filial de GEB CÁLIDDA Perú.
- Firma de Crédito 2021 Inter compañía entre GEB y EEB Perú Holdings LTD por USD 100 millones.
- Desembolso de préstamo transitorio con el BAC en empresas filiales TRECSA (Servicios de construcción, operación, ingeniería y estudios eléctricos en Guatemala) y CÁLIDDA (distribuidora de gas en Perú) por USD 143 mm para refinanciar créditos.

El endeudamiento de GEB se viene incrementando, en especial la deuda externa, la cual pasó de \$8,2 billones a \$9,2 billones entre 2020 y 2021, dado por desembolsos de créditos firmados en 2017 por la entonces Empresa de Energía de Bogotá por un monto de \$1,6 billones y las variaciones de tasa de cambio que aumentaron la deuda como efecto de la devaluación del peso colombiano frente al dólar en este caso por \$1,29 billones. En cuanto a deuda interna registró incrementos en menor proporción, al pasar de \$3,8 billones a \$4 billones entre 2020 y 2021.

Entre los registros estadísticos de las empresas del grupo en Colombia para 2021, se tiene que el mayor porcentaje de endeudamiento pertenece a la casa matriz del GEB, la cual al cierre tenía un resultado de deuda de \$8,6 billones (\$2,4 billones en deuda local y \$6,2 billones en endeudamiento externo), seguido se encuentra la Transportadora de Gas Internacional- TGI con una deuda de \$4,5 billones; \$1,3 billones deuda interna y \$3,0 billones en deuda externa; por último se encuentra la filial Electrificadora del Meta con endeudamiento solamente local equivalente a \$134.637 millones (Gráfico 4-8).

**Gráfico 4-8**

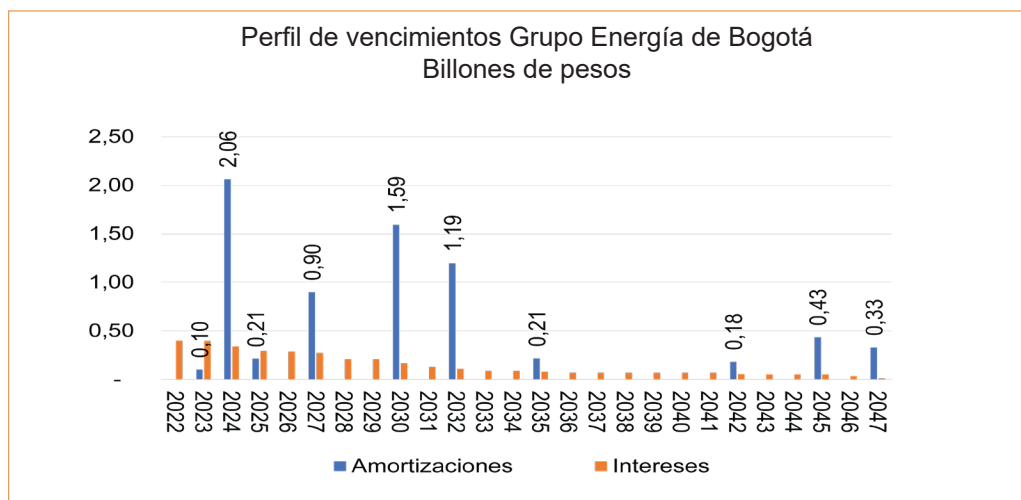
Fuente: Contraloría General de la República

La deuda adquirida por las entidades se encuentra representada en emisión de bonos internos y externos, en préstamos con la banca comercial y la banca multilateral.

El servicio de deuda consolidado por las tres empresas mencionadas fue de \$2,05 billones por concepto de amortizaciones y \$354.544 millones por intereses; también se dieron desembolsos por un monto de \$1,89 billones y la variación de tasa de cambio le aportó un aumento a la deuda externa de la Empresa de Energía de Bogotá y TGI un valor de \$1,29 billones.

En cuanto al perfil de vencimientos la Empresa de Energía de Bogotá matriz, muestra pagos del orden de los \$2,0 billones en 2024, de \$1,59 billones en 2030 y de \$1,19 billones en 2032, de ahí en adelante tiene menor presión financiera por cuenta del endeudamiento (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9

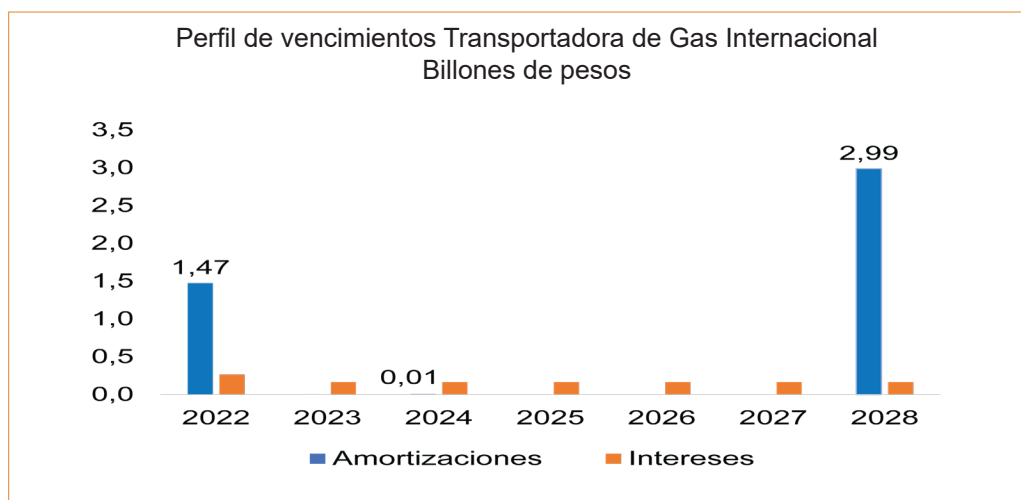


Fuente: Contraloría General de la República.  
Cálculos realizados a una tasa de cambio del 31 de diciembre de 2021= 3.981,16

Es de mencionar que el GEB tiene en sus registros de endeudamiento, la deuda garantizada a su filial Contugas S.A.C por USD 355 millones que se mantendrá por su valor total hasta que sea cancelada.

En cuanto al perfil de vencimientos de TGI tiene dos cancelaciones importantes en 2022 por \$1,47 billones de créditos Inter compañía con la EEB y Banco de Occidente y en 2028 por \$2,99 billones de bonos emitidos (Gráfico 4-10).

Gráfico 4-10



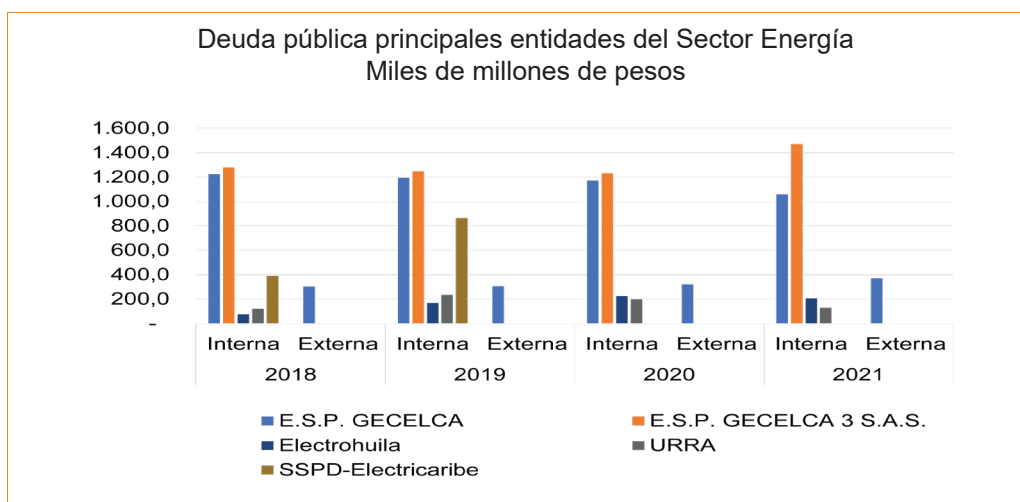
Fuente: Contraloría General de la República.

## 4.5 Otras entidades del Sector Energía

El endeudamiento de otras entidades del sector energía se caracterizó por ser en mayor porcentaje a nivel local. En el periodo comprendido entre 2018 y 2021 fue de un valor que osciló entre \$3,2 billones al inicio de este periodo y terminó al cierre de 2021 en \$3,6 billones; siendo el mayor monto el registrado por las entidades en 2019 cuando se dio un total de \$4,2 billones.

El monto más alto lo registró el Proyecto Gecelca 3, Central Térmica de Generación ubicada en el Departamento de Córdoba que ascendió a \$1,6 billones por préstamos con vinculados económicos, seguida de la entidad Gecelca S.A. con una deuda al cierre de 2021 por \$1,4 billones, que incluyó una deuda local por \$1,05 billones y la deuda externa por \$370.162 millones. Las demás entidades sumaron una deuda interna por \$622.854 millones (Gráfico 4-11).

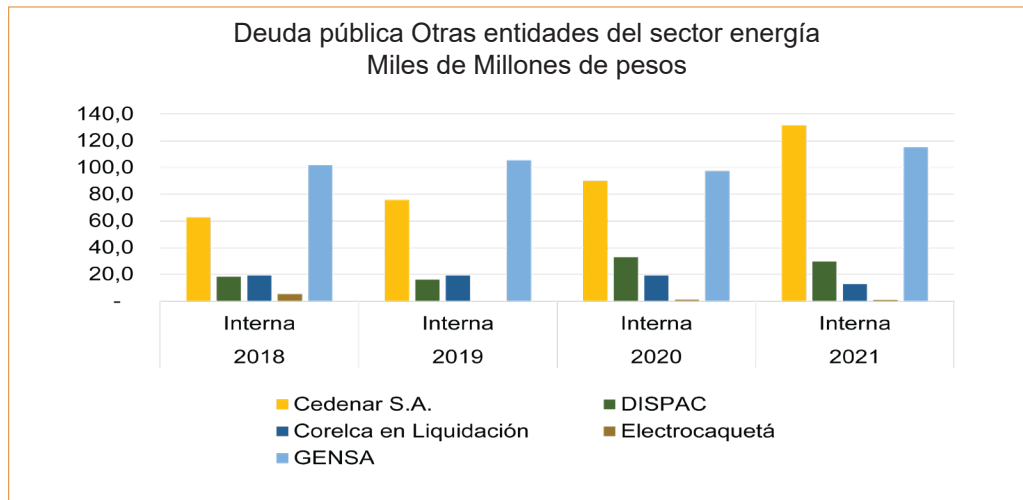
Gráfico 4-11



Fuente: Contraloría General de la República.

En 2021, Centrales Eléctricas de Nariño (Cedenar) fue la única dentro de este grupo de entidades nacionales del sector en contratar créditos por un monto de \$45.281 millones: \$6.324 millones con el Banco de Bogotá S.A. y \$38.957 millones con Bancolombia S.A., destinados a atender proyectos de inversión y el apalancamiento del diferimiento de facturación dado a los estratos 1 y 2 (Gráfico 4-12).

Gráfico 4-12

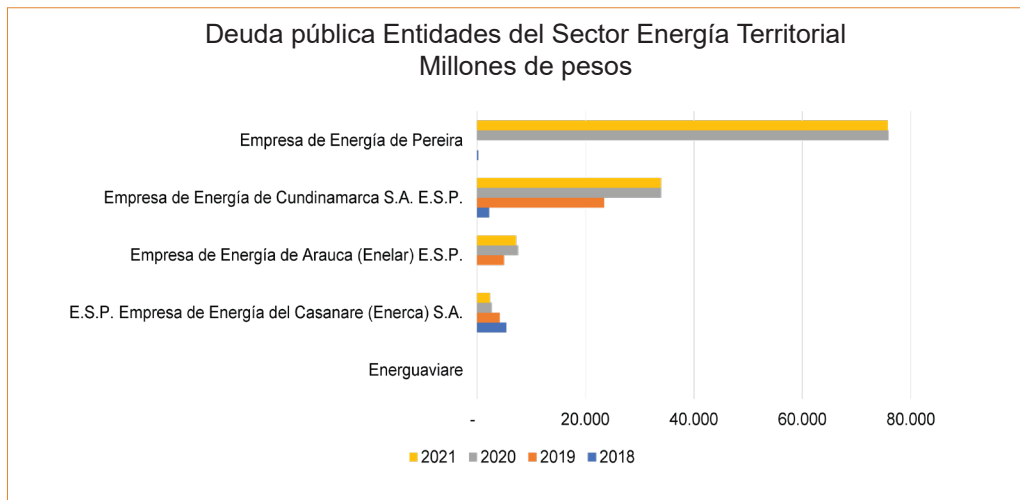


Fuente: Contraloría General de la República.

Cabe señalar que la Superintendencia de Servicios Públicos aparece en los saldos de deuda con un valor de \$864.287 millones entre 2018 y 2019 dada la intervención que se realizó a Electricaribe, la cual requirió recursos para su funcionamiento administrados por esta entidad, luego desaparece cuando se da la venta en 2020 por parte del Gobierno Nacional quien asume como acreedor del pasivo que se encuentra registrado como deuda en el grupo EPM por ser adquirida una parte por este grupo.

### Entidades del Sector Energía Territorial

En el ámbito territorial las empresas no vinculadas societariamente en ninguno de los grupos económicos mencionados registran un valor de deuda interna por \$119.324 millones, una disminución de \$873.030 millones con relación al año anterior por cuenta de la amortización de deuda de las entidades (Gráfico 4-13).

*Gráfico 4-13*

Fuente: Contraloría General de la República.

#### 4.6 Entidades financieras

Del sector financiero solo se cuenta con los registros de la deuda externa, teniendo en cuenta la razón social y la función de prestar a tasas favorables (redescontables) para proyectos de desarrollo, recursos que durante la pandemia COVID19 fueron importantes como soporte a otras entidades territoriales para solventar un año de crisis, es el caso de Findeter S.A.

El endeudamiento externo en el periodo comprendido entre 2020-2021 estuvo marcado por una disminución, al pasar de \$6,88 billones a \$6,25 billones, resultado registrado por la baja en la deuda del Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior (Icetex), que pasó de una deuda por \$1,49 billones a un billón de pesos al cierre del año, en créditos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con destino a programas de acceso a la educación superior (ACCES-PACES) y el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) que en 2020 tenía un registro de \$2,09 billones y para 2021 cerró con \$1,62 billones.

El servicio de la deuda pagado en 2021 por las entidades del sector financiero ascendió a \$1,57 billones por concepto de amortizaciones y \$262.024 millones en intereses. Teniendo en cuenta que solo registran deuda externa, la variación de tasa de cambio significó un aumento de \$574.695 millones.

Por otra parte, el año con el mayor nivel de deuda fue 2020 por cuenta de las necesidades financieras de las entidades para su funcionamiento y para establecer líneas de crédito como banca de segundo piso (Cuadro 4-6).

**Cuadro 4-6**

**Deuda pública externa entidades financieras**  
Mles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021	Variación total
Bancoldex S.A	2.074,6	1.993,6	2.093,8	1.621,1	-472,7
Icetex S.A	1.402,5	1.476,6	1.492,5	998,3	-494,2
Findeter S.A	3.079,0	2.804,0	3.012,2	3.166,4	154,2
Fiduprevisora S.A.	100,0	238,1	276,7	460,2	183,5
Fondo DIAN	-	-	-	4,0	4,0
<b>Total</b>	<b>6.656,1</b>	<b>6.512,3</b>	<b>6.875,2</b>	<b>6.249,9</b>	<b>-625,3</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

En 2021 se destacó el ingreso del Consorcio Fondo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cual fue constituido para llevar la deuda adquirida con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la modernización de la entidad por un monto de USD 250 millones, de los cuales se desembolsaron un millón de dólares (\$3.981,16 millones).

Otro dato importante es el papel que cumplió Findeter S.A. durante la pandemia COVID 19 con la línea de redescuento. Durante la vigencia la entidad cerró con una deuda externa de \$3,17 billones y contrató crédito con la Banca Alemana - KFW Development Bank por USD 84,9 millones, destinados a uso exclusivo para refinanciar préstamos (préstamos intermediarios) que el prestatario otorgará a los bancos comerciales elegibles en Colombia (prestatarios intermediarios) bajo el Programa Municipal de Protección Ambiental II (el programa). En este contexto, las entidades territoriales que acudieron a la línea Findeter en el año se presentan en el Cuadro 4-7.

**Cuadro 4-7****Préstamos Línea Findeter S.A.**

<b>Prestatario</b>	<b>Monto de crédito</b>
Municipio de Bello - Antioquia	181,0
Departamento del Atlántico	126,7
Municipio de Rionegro - Antioquia.	120,0
Municipio de Bucaramanga - Santander	115,9
Municipio de Tunja - Boyacá	75,3
Municipio de Magangue - Bolívar	36,0
Municipio de Rionegro - Antioquia.	35,0
Municipio de la Dorada - Caldas	12,0
Municipio de Puerto Tejada	8,0
Municipio de Patios	4,1
Municipio de Talaigua Nuevo - Bolívar	4,0
Municipio de San Fernando - Bolívar	4,0
Municipio de La Victoria - Valle	3,0
Municipio de El Retén - Magdalena	3,0

**Fuente:** Contraloría General de la República

Bancoldex, por su parte, contrató un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de USD 8 millones, cuyos recursos se destinarán a la Segunda Operación Individual del Programa para el Financiamiento Empresarial Productivo y la Eficiencia Energética, de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), para el financiamiento empresarial productivo.

Entre los datos financieros destacados de Bancoldex S.A. se encontró que realizó desembolsos por \$6,76 billones para apoyar a la reactivación de empresas y municipios en 2021; consolidó la absorción de su filial Arco<sup>33</sup> que le permitió establecer una ventanilla especial de crédito directo para atender a las pequeñas y medianas empresas afectadas por la pandemia COVID 19<sup>34</sup> y colocó \$500.000 millones en Bonos de Reactivación en el mercado de capitales Colombia.

**33.** Arco: Es filial de Bancóldex desde 2004, es una compañía de financiamiento cuyo foco de atención en su mayoría son empresas pymes.

**34.** Bancoldex (2021). Reporte de Sostenibilidad 2021.

## 4.7 Entidades del Sector Transporte

En el ámbito nacional el endeudamiento es interno, en su mayoría por acuerdos de pago entre las entidades del sector transporte y el Gobierno Nacional. La deuda total del sector sumó un monto de \$717.789 millones para 2021, el cual viene incrementándose desde 2018 cuando el monto era de \$499.025 millones.

La entidad con el mayor saldo fue la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con \$603.204 millones, seguida del Instituto Nacional de Vías (Invías) con un monto de \$113.058 millones y, por último, la U.A.E. de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) con un saldo de \$1.526 millones. Con relación al año anterior, el total se incrementó en \$13.750 millones, principalmente por cuenta del financiamiento de Invías (Cuadro 4-8).

*Cuadro 4-8*

### Deuda Pública Sector Transporte Nacional Miles de millones de pesos

Entidad	Deuda Interna				Variación Total (2021-2020)
	2018	2019	2020	2021	
ANI	466,10	621,66	691,68	603,20	-88,48
Invías	28,63	19,20	9,78	113,06	103,28
Aerocivil	4,29	3,07	2,58	1,53	-1,06
<b>Total</b>	<b>499,03</b>	<b>643,94</b>	<b>704,04</b>	<b>717,79</b>	<b>13,75</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

### Entidades de transporte territorial

En el ámbito territorial es importante mencionar dos entidades, las cuales, para su construcción, requirieron recursos tanto de endeudamiento interno como externo, además de sufrir grandes afectaciones por cuenta de las restricciones entre 2020 y 2021 por causa de la pandemia. Estas entidades son el Metro de Medellín y el Proyecto Metro de Bogotá.

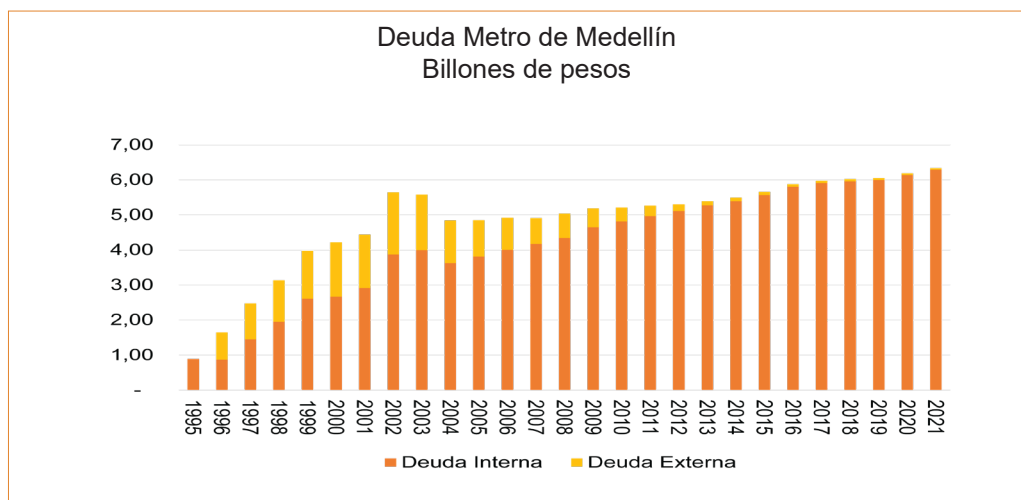
### Metro de Medellín

Durante los cuatros años analizados, la deuda del Metro de Medellín continuó acumulándose a nivel local en acuerdos de pago con la

Nación como garante del endeudamiento y totalizó un monto de \$6,33 billones, de los cuales \$6,29 billones correspondieron a deuda interna y \$38.949 millones a créditos internacionales con el Gobierno Alemán (KfW) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) – Banco Español, firmados en 1994 y que aún siguen vigentes.

La deuda externa viene disminuyendo progresivamente, mientras la deuda interna que la entidad mantiene con la Nación sigue creciendo producto de las negociaciones de deuda con el Gobierno Nacional y reestructuración de la deuda que se vienen haciendo desde 2004 (Gráfica 4-14).

Gráfica 4-14



Fuente: Contraloría General de la República.

Cabe recordar que los pagos del servicio de la deuda se vienen acumulando según el acuerdo de pago establecido entre la Nación y los socios Antioquía y Medellín por el sistema de transporte “Metro de Medellín”, en donde se estableció que desde 2004 la Nación, como garante del endeudamiento, asume la deuda por amortizaciones e intereses con los acreedores externos en un 40% a través de la Cuenta CEDE y los socios mencionados pignoran las rentas del tabaco y la sobretasa a la gasolina respectivamente hasta 2087<sup>35</sup> para cubrir el 60% restante del servicio de la deuda contraída; el acuerdo tiene una vigencia de 83 años, fecha en la cual la entidad deberá cancelar la totalidad de la deuda.

No obstante, durante la emergencia sanitaria se incorporó en el artículo 121 de la Ley 2063 de 2020, la liberación de las rentas pignoradas para atender los sectores afectados en 2020 por la emergencia sanitaria originada por la pandemia COVID 19, en este sentido se estableció que:

*"ARTÍCULO 121. La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar a las entidades territoriales que tengan rentas pignoradas a su favor con ocasión de obligaciones surgidas por operaciones de crédito público, la suspensión de dicha pignoración durante la vigencia fiscal del año 2021, con el propósito de que las rentas liberadas puedan ser destinados por las entidades territoriales a atender los sectores afectados en el 2020 por las emergencias sanitarias originadas en la pandemia del Covid-19. La autorización y destinación de que trata este artículo solo será aplicable durante la vigencia 2021 tras lo cual la pignoración de las rentas y su destinación retornará a su estado anterior. Para tal efecto, se podrán suscribir los actos administrativos o contractuales necesarios para la materialización de esta autorización"*

Este artículo se reglamentó mediante la Resolución 0874 del 23 de abril de 2021, que suspendió la pignoración de la renta del Departamento de Antioquia denominada "Impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco" pignorada como mencionamos en un 40% a favor de la Nación, en virtud del acuerdo hasta el 31 de diciembre de 2021. Así mismo se autorizó la suspensión de la renta pignorada del Municipio de Medellín denominada "sobretasa a la Gasolina", pignorada en un 10% a favor de la Nación.

En este contexto los ingresos por rentas pignoradas para cancelar el endeudamiento, efectivamente recibidos en 2021 antes de aplicar la resolución mencionada fueron por concepto de rentas de tabaco \$12.431 millones, dados hasta mayo y por rentas de gasolina \$58.084

---

**35. Ley 30 de 1996, Artículo 5:** Las entidades territoriales participantes en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, deberán pignorar rentas que garanticen por lo menos de un sesenta por ciento (60%) del valor presente del servicio de la deuda de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la Nación, para la financiación de este Sistema, cualquiera sea el estado de amortización en que se encuentren. El cuarenta por ciento (40%) restante queda a cargo de la Nación.

millones cancelados hasta diciembre de 2021. De acuerdo con los datos registrados se tiene que desde 2004 fecha en la que se realizó el acuerdo, se han pignorado \$1,87 billones.

### **Metro de Bogotá**

El financiamiento del proyecto para la construcción de la Primera Línea del Metro de Bogotá está basado en tres créditos de endeudamiento externo firmados en 2018, que se proyectaban desembolsar entre 2019 y 2020 por USD 196 millones, firmados con la Banca Multilateral (BID-BIRF y BEI); sin embargo, debido al cambio de administración distrital, las restricciones de pandemia y algunos retrasos en la consolidación del proyecto aún no se han desembolsado los recursos, no obstante se pagaron por comisiones de compromiso por los contratos un total de \$4.327 millones para la vigencia 2021.

Adicionalmente, a nivel local se destinarán recursos crediticios por la emisión de bonos TPE<sup>36</sup> con un valor de \$2,40 billones realizada en 2020, todos los créditos firmados se encuentran garantizados por la Nación y serán efectivamente desembolsados según proyecciones entre 2022-2023.

### **Otras entidades territoriales del Sector Transporte**

Entre las otras entidades del sector transporte que mantuvieron compromisos por un total de \$43.060 millones, se destacó la Empresa de Transporte Transmetro S.A. del departamento del Atlántico con un endeudamiento de \$36.221 millones. De igual manera, sobresalió la cancelación de saldos que registraron el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño, Megabus S.A. del departamento de Risaralda y la Terminal de Transportes de Pitalito - Huila (Cuadro 4-9).

---

**36.** Los Títulos de Pago por Ejecución (TPEs) emitidos continuarán en poder de la EMB hasta tanto el constructor vaya terminando unidades contractuales, momento en el cual se irán entregando como parte del pago.

**Cuadro 4-9**Deuda pública entidades territoriales del Sector Transporte  
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021	Variación 2021-2020
Transmetro	52,36	43,12	36,22	36,22	-
Terminales de Transporte de Medellín	-	-	-	2,52	2,52
Terminal de Transportes de Manizales S.A	5,10	4,05	3,03	2,56	-0,47
Terminal De Transportes De Valledupar	-	-	0,80	0,86	0,06
Terminal de Transportes de Pereira S.A.	1,00	0,69	0,38	0,15	-0,23
Central de Transporte de Santa Marta Ltda	0,44	0,44	0,35	0,13	-0,22
Terminal de Transportes de Pasto S.A.	-	-	0,24	0,08	-0,16
Instituto Departamental De Transito y Transporte	0,01	-	0,07	-	-0,07
Megabus	-	0,05	-	-	-
Terminal de Transportes de Barranquilla	-	-	-	0,53	0,53
Terminal de Transportes de Pitalito S.A.	0,05	0,40	-	-	-
<b>Total</b>	<b>58,96</b>	<b>48,75</b>	<b>41,09</b>	<b>43,06</b>	<b>1,97</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

**4.8 Sector Educación**

En el ámbito Nacional, las universidades e institutos de educación aumentaron su endeudamiento desde 2018 y más aún entre 2020 y 2021 por las restricciones de emergencia sanitaria y continuación de actividades de manera virtual que requirieron recursos para adaptación a la nueva normalidad del sistema educativo.

Los saldos de deuda registrada al cierre de 2021 fueron de un monto total de \$238.864 millones, de los cuales la Universidad Nacional Abierta y a Distancia tiene \$129.386 millones en préstamos con la Banca Comercial y Arrendamientos Financieros, seguido de la Universidad Nacional de Colombia con \$70.000 millones en préstamo con Bancolombia; se destaca la contratación de crédito de la Universidad del Amazonas por un monto de \$7.263 millones para el pago de la construcción de la sede Edificio Yarupá.

Con relación al año anterior, la deuda aumento en \$99.323 millones, valor incidido por el incremento principalmente de la UNAD y la nueva contratación de Uniamazonas (Cuadro 4-10).

**Cuadro 4-10****Deuda pública interna de entidades del Sector Educación Nacional**  
Miles de millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021	Variación Total (2021-2020)
UNAD	100.685	65.467	33.145	129.386	96.241
UNAL	-	14.000	70.000	70.000	-
UTP	8.286	17.268	15.126	12.984	-2.142
USCO	-	-	10.521	10.530	9
UCALDAS	14.254	12.014	10.234	8.457	-1.776
Uniamazonas	-	-	-	7.263	7.263
Invemar	1.965	988	488	243	-245
SINCHI	-	41	28	-	-28
UTCH	-	1.410	-	-	-
<b>Total</b>	<b>125.191</b>	<b>109.777</b>	<b>139.541</b>	<b>238.864</b>	<b>99.323</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

**Entidades territoriales del Sector Educación**

En el ámbito territorial, la deuda de las entidades del sector cerró la vigencia 2021 con un monto de \$80.257 millones, de los que la Universidad de Antioquia posee el mayor nivel con \$50.732 millones, teniendo en cuenta el saldo que traía para 2020 de \$29.930 millones y la nueva contratación de deuda por \$30.000 millones con Bancolombia S.A. para financiar capital de trabajo en el marco de la Resolución 3204 del 2021, dada por el Gobierno Nacional para atender la emergencia sanitaria. Adicionalmente, se destacó la contratación de la Universidad del Magdalena de dos créditos cada uno por \$7.500 millones con el Banco de Occidente destinados a financiar rubros de fortalecimiento regional, Centro de Innovación y Transferencia en Salud y dotación de edificio centro de bienestar universitario, entre otros fines.

La deuda aumentó en \$33.076 millones con relación al año anterior, principalmente por el financiamiento de la Universidad de Antioquia, Universidad del Magdalena y por la Institución Universitaria de Envigado (Cuadro 4-11).

**Cuadro 4-11****Deuda pública interna de entidades del Sector Educación Territorial**  
Millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021	Variación Total (2021-2020)
Universidad de Sucre	-	248	-	-	-
Politéc. Colombiano Jaime Isaza Cadavid	8.571	6.857	4.000	1.714	-2.286
Indervalle	12.228	9.386	3.809	2.370	-1.438
Universidad de Cartagena	-	8.480	8.000	7.000	-1.000
Universidad de Pamplona	12.180	9.749	14.293	8.950	-5.343
Institución Universitaria de Envigado	3.506	2.827	2.149	9.490	7.341
Universidad del Magdalena	-	-	-	15.000	15.000
Universidad de Antioquia	48.420	39.157	29.930	50.732	20.802
<b>Total</b>	<b>84.906</b>	<b>76.704</b>	<b>62.181</b>	<b>95.257</b>	<b>33.076</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

**4.9 Corporaciones autónomas y otras entidades**

El endeudamiento de las corporaciones autónomas regionales de 2018 a 2019 pasó de un monto de deuda por \$424.193 millones a \$488.412 millones, principalmente por los desembolsos de créditos de la CAR Cundinamarca en deuda externa con el Banco Mundial y un nuevo crédito firmado en deuda interna con el BBVA Colombia. Para el 2020 el endeudamiento disminuyó a \$453.560 millones y al cerrar 2021, en un contexto de pandemia, terminaron con un monto de \$414.499 millones, resultado dado por la cancelación total de créditos de Cormacarena y pagos de las demás corporaciones (Cuadro 4-12).

**Cuadro 4-12**Deuda pública corporaciones autónomas y otras entidades del Sector Agrícola  
Miles de millones de pesos

Entidad	2018		2019		2020		2021	
	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa
CAR de Caldas	30,40	-	26,29	-	23,75	-	20,78	-
CAR de Cundinamarca	16,18	332,34	47,87	376,60	71,56	331,65	69,25	271,18
CAR de Defensa de la Meseta de Bucaramanga	3,67	-	2,54	-	1,76	-	0,96	-
CAR de las Cuencas de los Ríos Rionegro - Cornare	9,25	-	7,19	-	5,12	-	3,06	-
CAR de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS	25,03	-	22,02	-	15,03	-	8,06	-
CAR del Quindío (CRQ)	3,91	-	3,43	-	2,95	-	2,45	-
Cormacarena	3,40	-	2,47	-	1,73	-	-	-
Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA	-	-	-	-	-	-	38,76	-
<b>Total CAR</b>	<b>91,85</b>	<b>332,34</b>	<b>111,82</b>	<b>376,60</b>	<b>121,91</b>	<b>331,65</b>	<b>143,32</b>	<b>271,18</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

Durante 2021 cinco corporaciones autónomas firmaron créditos por un total de \$208.963 millones (Cuadro 4-13).

**Cuadro 4-13**Contratos firmados por las CAR en 2021  
Miles de millones de pesos

Prestatario	Prestamista	Monto
Corponor	Bancolombia S.A.	3,50
	Bancolombia S.A.	9,14
CAR Atlántico	Banco de Occidente S.A.	40,61
CAR Cundinamarca	Bbva Colombia S.A.	90,00
Corpocaldas	Bancolombia S.A.	21,11
CAR Magdalena	Banco de Occidente S.A.	15,45
	Banco Davivienda S.A.	29,16
<b>Total créditos firmados</b>		<b>208,96</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

**Otras entidades del Sector Agrícola Nacional**

En otras entidades del sector es importante mencionar que se manuvieron los saldos de endeudamiento externo del Fondo Nacional del Café, de los cuales no se conoce su cancelación hasta el momento; para 2021 el saldo ascendió a \$503.667 millones, resultado influenciado por la variación de tasa de cambio registrada anualmente. Por otra

parte, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural canceló sus valores de deuda externa en 2020 (Cuadro 4-14).

**Cuadro 4-14**

**Deuda pública de otras entidades del Sector Agrícola**  
Miles de millones de pesos

Entidad	2018		2019		2020		2021	
	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa
E.S.P. Empresa Pública de Alcantarillado de Santander (EMPAS) S.A.	18,22	-	16,05	-	13,28	-	10,36	-
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	-	0,12	-	0,04	-	-	-	-
Fondo Nacional del Café - Federación Nacional de Cafeteros	-	411,13	-	414,60	-	434,25	-	503,67
<b>Total</b>	<b>18,22</b>	<b>411,26</b>	<b>16,05</b>	<b>414,64</b>	<b>13,28</b>	<b>434,25</b>	<b>10,36</b>	<b>503,67</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

En cuanto a deuda interna la Empresa de Servicios Públicos de Santander (EMPAS) viene disminuyendo los montos de endeudamiento y cerró 2021 con un valor registrado de \$10.363 millones, en créditos con Banco Davivienda, BBVA Colombia y Helm Bank.

**Otras entidades del Sector Agrícola Territorial**

En el sector agrícola se registraron 19 entidades o empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado que para 2018 sumaban un endeudamiento interno de \$578.267 millones, y de cuyo monto le correspondió el 42% a la E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la cual es importante mencionar debido a que para 2021 redujo sus créditos con el Banco Popular y la Línea Findeter S.A. a \$53.872 millones; seguida por la E.S.P. AMB de Bucaramanga con \$116.354 millones, monto que bajó durante 2019 y 2020, aunque se incrementó nuevamente para 2021, cerrando con un valor de \$115.951 millones. Le siguieron las entidades relacionadas en el Cuadro 4-15.

**Cuadro 4-15**

**Deuda de empresas del Sector Territorial**  
Miles de millones de pesos

Empresa	Interna			
	2018	2019	2020	2021
E.S.P Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S (1)	81,5	85,9	75,7	66,0
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)	248,1	133,7	64,1	53,9
E.S.P. Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. (AMB)	116,4	114,1	111,8	116,0
E.S.P. Aguas de Manizales S.A.	75,9	111,3	112,5	149,9
E.S.P. Empresa Ibagueréña de Acueducto y Alcantarillado S.A. (IBAL)	34,0	64,5	77,8	72,4
E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV)	22,9	37,5	37,6	37,8
E.S.P. Aguas de Buga S.A.	1,5	5,9	7,8	6,9
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado Zipaquirá (EAAAZ)	3,7	5,8	4,4	3,3
E.S.P. Hydros Chía S. en C.A. (E.S.P. de Chía "Emserchia E.S.P.")	6,3	3,9	2,2	1,3
Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca - Acuavalle	5,5	3,1	6,0	9,3
Acueducto y Alcantarilla de Popayán	3,1	1,8	8,7	20,6
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Madrid (EAAAMESP)	1,5	1,0	0,5	0,3
Empresa de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de San Gil -Acuasan	0,9	0,5	0,5	0,4
E.S.P. Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - La Vega	0,3	0,2	0,2	0,1
E.S.P. Aguas de Facatativá, Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios. E.A.A.F S.A.S (E.A.A.F)	0,6	0,2	-	0,5
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander de Quilichao -Emquilichao	0,2	0,1	0,0	
E.S.P. Aguas y Aseo de El Pital S.A. (APASA)	0,1	0,1		
Empresas Publicas de Aguas Urabá S.A. Aguas Regionales				71,9
Empresas de Servicios Publicos Aguas de Cajicá				3,6
<b>Total</b>	<b>602,4</b>	<b>569,5</b>	<b>509,7</b>	<b>614,1</b>

La E.S.P. EAAP incluye la deuda externa entre 2018 y 2021, así: \$24.103; \$20.834; \$18.184 y \$16.873).

**Fuente:** Contraloría General de la República.

Las entidades que tienen el mayor incremento son las siguientes:

- La E.S.P. Aguas de Manizales que pasó de un monto adeudado de \$75.899 millones en 2018 a \$149.940 millones al cierre de 2021.
- E.S.P. Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. (IBAL) pasando de \$33.993 millones en 2018 a \$72.374 millones en 2021.
- E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV) pasó de \$22.851 a \$37.757 millones.
- E.S.P. Aguas de Buga S.A. en 2018 tenía un saldo de \$1.510 millones y pasó a cerrar en 2021 con \$6.949 millones.
- Por último, se encuentra la E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Popayán que tuvo una variación de \$3.065 millones en 2018 a \$20.609 millones.

En este grupo de entidades del sector se destacó a la E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P. como la única entidad que incluyó un monto de deuda externa que pasó de \$24.103 millones en 2018 a \$ 16.873 millones en 2021 por créditos contraídos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Entre otras entidades del sector que en la vigencia 2021 contrataron créditos se tiene Acuavalle, Aguas regionales, Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (AMB), ESSMAR, entre otros (Cuadro 4 -16).

*Cuadro 4-16*

**Contratos de deuda pública de entidades territoriales**  
Miles de millones de pesos

Prestatario	Prestamista	Monto
Acuavalle S.A. E.S.P.	Banco de Occidente S.A.	7,34
	Banco de Occidente S.A.	7,34
E.S.P. Aguas Regionales EPM	Banco Davivienda	9,50
	BBVA Colombia S.A.	15,72
E.S.P. AMB	Banco Popular	4,32
	BBVA Colombia S.A.	24,00
	Banco Popular S.A.	29,98
E.S.P. IBAL	Bancolombia S.A.	1,94
ESSMAR E.S.P.	BBVA Colombia S.A.	7,00

Fuente: Contraloría General de la República.

#### **4.10 Sector Salud Territorial**

El sector salud, a nivel territorial, tuvo dos años de incremento en su nivel de endeudamiento (2019 y 2020), al pasar en 2018 de un saldo de deuda interna por \$25.143 millones a \$45.433 millones. Este saldo aumentó por la contratación de créditos, principalmente de las siguientes entidades

- E.S.E. Hospital San Rafael de Tunja
- E.S.E. Hospital Nuestra Señora de La Candelaria – Guarne
- E.S.E. Hospital Regional San Juan de Dios – Yarumal
- E.S.E. Unidad de Salud San Francisco de Asís
- E.S.E. Hospital María A. Toro Elejalde – Frontino
- E.S.E. Hospital Departamental San Vicente de Paul - Garzón
- Hospital Universitario Departamental - Nariño

Al cerrar la vigencia 2021, los hospitales terminaron con acreencias de \$31.811 millones, teniendo en cuenta que algunas entidades lo hicieron sin saldo y otras ingresaron (Cuadro 4-17).

**Cuadro 4-17**Deuda pública de hospitales a nivel territorial  
Millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021
E.S.E Hospital De Caldas	3.353	3.353	4.939	9.061
E.S.E. Hospital San Rafael de Tunja		10.493	7.779	5.066
E.S.E. Hospital San Juan de Dios - Armenia			4.802	4.201
E.S.E. Hospital Civil Regional - Ipiales	2.000	4.433	3.775	3.150
E.S.E. Hospital Universitario del Valle Evaristo García	4.662	3.987	3.241	2.857
E.S.E. Hospital Departamental Mario Correa Renjifo				1.974
E.S.E. Hospital Nuestra Señora de La Candelaria - Guarne		1.413	1.538	1.449
E.S.E. Hospital Isaías Duarte Cancino - Valle del Cauca				1.412
E.S.E. Hospital del Rosario Campoalegre				531
E.S.E. Hospital Venacio Díaz Díaz Sabaneta				268
E.S.E. Hospital San Roque - La Unión	100	156		163
E.S.E. Hospital San Roque - Teruel	71	71		137
E.S.E. Hospital Piloto de Jamundí	472	337	208	87
E.S.E. Hospital San Jerónimo	-	-	284	66
Hospital San Rafael de Fundación	-	-	-	38
E.S.E. Hospital Lorencita Villegas - Samaniego	23	23	23	23
E.S.E. Hospital la Misericordia - Yalí (ESEYALI)	99	99		
E.S.E. Hospital Universitario de Santander			10.000	
Dirección Seccional de Salud de Caldas (DTSC)		3.492	3.492	
E.S.E. Hospital Regional San Juan de Dios - Yarumal		1.413	1.113	1.026
E.S.E Hospital Universitario San José De Popayán	725	731	765	
E.S.E. Hospital Susana López de Valencia - Popayán	89			
E.S.E. Unidad de Salud San Francisco de Asís		483	381	
E.S.E. Hospital San Sebastián de Urabá - Necoclí	705	590	362	
E.S.E. Hospital San Rafael - Angostura	602	602	336	
E.S.E. Hospital María A. Toro Elejalde - Frontino	-	38	321	
E.S.E. Hospital San José de Maicao del Nivel II	232	232	232	
E.S.E. Hospital Departamental Hernando Moncaleano Perdomo - Neiva	3.200	1.600		
E.S.E. Hospital Francisco Barrera - Don Matías	249	249		
E.S.E. Hospital la María - Medellín	819	7.686		
E.S.E. Hospital Local de Carepa -Luis Jimenez Martinez	10	10		
E.S.E. Hospital Marco Fidel Suárez - Bello	2.209	1.545		
E.S.E. Hospital San Juan de Dios - Marinilla	200	98		
E.S.E. Hospital Santa Teresa - Tesalia	264	189		
E.S.E. Hospital Héctor Abad Gómez - San Juan de Urabá	480			

*Continuación cuadro 4-17*Deuda pública de hospitales a nivel territorial  
Millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021
E.S.E. Hospital Departamental San Antonio de Padua - La Plata	175			
E.S.E. Hospital Departamental San Vicente de Paul - Garzón	351	1.634	1.082	
E.S.E. Hospital San Carlos - Aipe	32			
Hospital Universitario Departamental-Nariño	3.960	2.360	760	
E.S.E. Hospital San Francisco - Ibagué	63			
E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Municipio de Santa Fe de Antioquia				300
<b>Total deuda</b>	<b>25.143,5</b>	<b>47.316,3</b>	<b>45.433,0</b>	<b>31.810,5</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

#### 4.11 Otras entidades

Las entidades del orden nacional que registraron deuda y no se encuentran enmarcadas en ninguno de los sectores analizados sumaron un endeudamiento de \$958.620 millones, con un incremento considerable en comparación a 2019 por la deuda por concepto de sentencias y conciliaciones asumida por el gobierno nacional en aplicación de la Ley 1955 de 2019, Artículo 53, que indica lo siguiente:

*"Durante la vigencia de la presente Ley, la Nación podrá reconocer como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas, que se encuentren en mora en su pago a la fecha de expedición de la presente Ley. Este reconocimiento operará exclusivamente para las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y por una sola vez. En estos casos, dichas obligaciones de pago serán reconocidas y pagadas 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".*

De acuerdo con esta ley, la Nación cancelará los saldos adeudados pendientes y, a su vez, las entidades establecerán un acuerdo marco según Decreto 642 de 2020, así:

*Artículo 11. Acuerdo marco de retribución de las Entidades Estatales. Previo al reconocimiento como deuda pública de que trata el presente Capítulo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y la Entidad*

*Estatal celebrarán un acuerdo marco de retribución. Por medio de dicho acuerdo, la Entidad Estatal reconocerá como obligación a su cargo y a favor de la Nación, el pago por el total de las sumas reconocidas como deuda pública en la(s) resolución(es) expedida(s) por el Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional en los términos del artículo siguiente.*

De acuerdo con esta normativa, en 2021 ingresaron a los registro de deuda entidades como el Senado de la República, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), los ministerios de Transporte, Defensa y Minas y Energía, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Nacional de Protección. De estas entidades el mayor saldo adeudado lo presentó el Ministerio de Defensa Nacional con un valor de \$731.402 millones, mientras que las demás entidades sumaron una deuda de \$194.201 millones, sin tener en cuenta a la Central de Abasto del Caribe y a la Sociedad Hotel Tequendama S.A., las cuales no hacen parte del decreto mencionado (Cuadro 4-18).

**Cuadro 4-18**

**Deuda pública interna de otras entidades del orden nacional**  
Millones de pesos

Entidad	2018	2019	2020	2021
Gran Central de Abastos del Caribe S.A. (Granabastos)	23.232,5	24.187,1	25.101,7	25.963,2
DNP	-	-	95.127,1	5.728,6
Agencia Nacional de Tierras	-	-	6.866,9	-
Senado de La Republica	-	-	-	15.047,5
UGPP	-	-	-	20.739,6
Ministerio de Transporte	-	-	-	77.288,1
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	-	-	-	2.147,3
Ministerio de Defensa Nacional	-	-	-	731.402,8
Fiscalía General de la Nación	-	-	-	14.204,1
Ministerio de Minas y Energía	-	-	-	37.537,2
Consejo Superior de la Judicatura	-	-	-	18.353,4
Unidad Nacional de Proteccion	-	-	-	3.155,7
Sociedad Hotelera Tequendama S.A. (SHT S.A.)	-	1.685,9	7.718,8	7.052,1
<b>Total</b>	<b>23.232,5</b>	<b>25.873,0</b>	<b>134.814,4</b>	<b>958.619,6</b>

Fuente: Contraloría General de la República.

## **V. Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales**

Este capítulo presenta la evolución y el estado de la deuda pública de los gobiernos centrales territoriales (GCT). La ejecución de acciones y políticas públicas de dichos entes públicos están vinculadas a un presupuesto público. Este es un instrumento que restringe el uso o destinación de los recursos recaudados (los que incluyen tributos, multas, recursos de crédito, transferencias de otros niveles de gobierno, etc.) y, a la vez, fija límites a los gastos a que se obligan estas entidades. Todo esto con el fin de lograr los objetivos trazados por las administraciones regionales en sus planes de desarrollo. No obstante, una gestión financiera y fiscal inadecuada, que resulte en un déficit fiscal continuo y/o creciente, puede llevar a un incremento de los saldos de su deuda de forma que el servicio de esta absorba con el tiempo recursos públicos de manera importante e incremente los riesgos financieros a los que la entidad se expone.

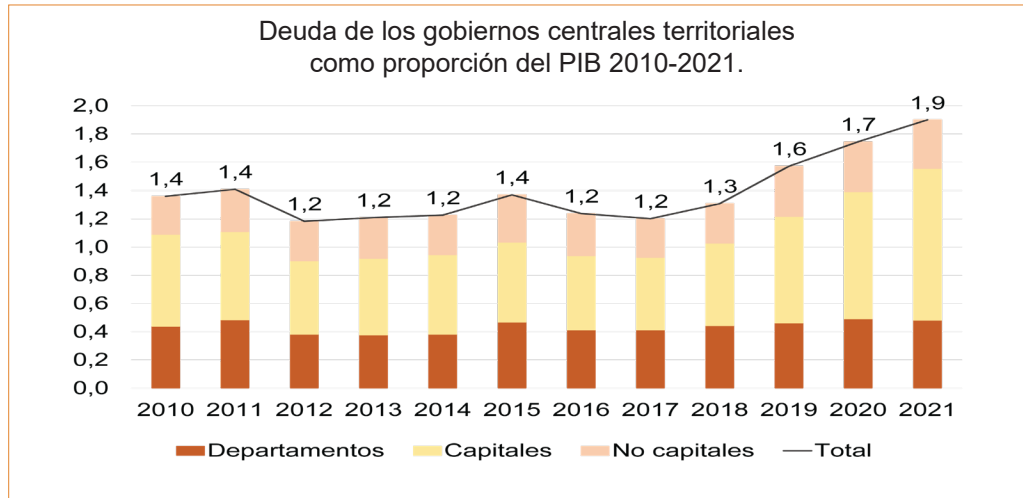
Para evitar que esto suceda, la Constitución de 1991 estableció expresamente que el endeudamiento público de las administraciones regionales no debía sobrepasar su capacidad de pago. Es por ello necesario mantener un monitoreo sobre la evolución del endeudamiento territorial. A continuación, se presentan los principales resultados respecto a la dinámica de la deuda de los GCT en los años recientes.

### **5.1 Evolución y resultados de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales**

Uno de los propósitos de la Constitución Política de 1991 era el de consolidar al país como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Artículo 1º). La puesta en marcha de un proceso de profundización de la descentralización territorial durante la última década del siglo anterior tuvo como una de sus consecuencias un incremento sostenido de la deuda de los GCT, hasta llegar a un máximo de 2,9% del PIB en 1998. En 1997 el Gobierno Nacional Central y el Congreso de la República impusieron límites al endeudamiento territorial a través de la expedición de la Ley 358.

A partir de 1998 la deuda comenzó a mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar un mínimo de 1,2% del PIB en 2012. Entre 2010 y 2018 el indicador deuda a PIB de estos gobiernos fluctuó alrededor de 1,3%, con incrementos estacionales en los años de la finalización de los periodos de los gobernadores y alcaldes (Gráfico 5-1).

Gráfico 5-1



Fuente: Contraloría General de la República.

Desde 2019 se observó un incremento sostenido del indicador en cuestión que obedeció a diversos factores: en 2019 se presentó un aumento en los saldos de la deuda (\$3,75 billones) asociado a la mayor contratación de créditos por parte de los gobernantes locales salientes; en 2020 aunque el saldo de la deuda solo aumentó \$0,77 billones se presentó una fuerte caída de la actividad económica que elevó de nuevo el indicador; finalmente, en 2021 pese a la recuperación de la actividad económica el indicador deuda a PIB aumentó 0,2 p.p. debido a un fuerte incremento de los saldos de la deuda de los GCT (\$4,94 billones).

Dentro de los factores que explicaron este incremento cabe destacar los siguientes:

- Dentro de las medidas adoptadas para afrontar la emergencia por la COVID 19 se expidió el Decreto 678 de 2020, el cual adoptaba una serie de medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales; específicamente en los artículos 3° y 4° se determinó que durante las vigencias 2020 y 2021 se abandonaba el uso de los indicadores de la Ley 358 de 1997, estableciendo el uso de un único indicador para medir la capacidad de endeudamiento, definido como la relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes y fijando el tope de este en 100%. A través del artículo 30° de la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social) se modificó de forma permanente los límites de endeudamiento de la Ley 358 de 1997, dejando en 100% el límite del indicador

de deuda sobre ingresos corrientes, y aumentando el de intereses sobre ahorro operacional de 40% a 60%.

- De nuevo en el marco de la emergencia económica se establecieron líneas de crédito directo para las entidades territoriales que les permitiera compensar la caída de los ingresos causada por la COVID 19 y fomentar la reactivación de la actividad económica en los territorios.
- Aunque en menor medida que a otras entidades la devaluación del peso subió los saldos de la deuda en moneda extranjera.

La deuda de los GCT ascendió a \$22,38 billones al cierre de 2021 (Cuadro 5-1), equivalente a 1,9% del PIB. La deuda de los departamentos llegó a \$5,67 billones (25,3% del total), la de las capitales a \$12,65 billones (56,5% del total) y la de los municipios no capitales a \$4,06 billones (18,1% del total). Respecto a 2020 se presentó un incremento de \$4,94 billones (28,4%), jalonado por el aumento del endeudamiento de los municipios capitales (\$3,67 billones).

### Cuadro 5-1

#### Saldo de la deuda del nivel central territorial 2020-2021

Saldo de deuda	Billones de pesos		Variación		Porcentaje del PIB	
	2020	2021	Absoluta	Porcentual	2020	2021
Externa	2,01	3,98	1,98	98,5	0,2	0,3
Departamentos	0,40	0,37	-0,03	-6,3	0,0	0,0
Capitales	1,61	3,61	2,00	124,5	0,2	0,3
Interna	15,43	18,39	2,97	19,2	1,5	1,6
Departamentos	4,51	5,29	0,78	17,2	0,5	0,4
Capitales	7,37	9,04	1,67	22,7	0,7	0,8
No capitales	3,54	4,06	0,52	14,7	0,4	0,3
Total	17,43	22,38	4,94	28,4	1,7	1,9
Departamentos	4,91	5,67	0,75	15,3	0,5	0,5
Capitales	8,98	12,65	3,67	40,9	0,9	1,1
No capitales	3,54	4,06	0,52	14,7	0,4	0,3

Fuente: Contraloría General de la República.

Dentro de la deuda pública de los GCT el 17,8% correspondió a endeudamiento externo (\$3,98 billones) y el 82,2% a endeudamiento interno (\$18,39 billones). En el año se presentó un aumento de \$1,98

billones (98,5%) en el saldo de la deuda externa (destacándose el incremento en el endeudamiento de los municipios capitales) y un incremento de \$2,97 billones (19,2%) en la deuda interna.

El servicio de la deuda de los GCT llegó a \$3,37 billones en 2021, este equivale a 0,29% del PIB. Por amortizaciones se cancelaron \$2,45 billones y por intereses y comisiones se realizaron pagos por \$919.399,38 millones. Frente a 2020 el servicio de la deuda fue superior en \$684.838,35 millones (25,5%). El servicio de la deuda interna alcanzó \$2,94 billones, aumentando en \$618.296,59 millones respecto a 2020 por el mayor monto de amortizaciones (que incluye algunos prepagos realizados durante la vigencia). Por servicio de la deuda externa se cancelaron \$426.252,92 millones, superior en \$66.541,76 millones a los pagos de 2020 por los mayores intereses cancelados (Cuadro 5-2).

### Cuadro 5-2

#### Servicio de la deuda de los gobiernos centrales territoriales 2018-2021

Concepto	Billones de pesos				Porcentaje del PIB				
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
Deuda interna	Amortizaciones	1,30	0,99	1,59	2,23	0,13	0,09	0,16	0,19
	Intereses y comisiones	0,65	0,68	0,73	0,72	0,07	0,06	0,07	0,06
	Total	1,95	1,67	2,33	2,94	0,20	0,16	0,23	0,25
Deuda externa	Amortizaciones	0,22	0,21	0,23	0,22	0,02	0,02	0,02	0,02
	Intereses y comisiones	0,12	0,13	0,13	0,20	0,01	0,01	0,01	0,02
	Total	0,34	0,34	0,36	0,43	0,03	0,03	0,04	0,04
Deuda total	Amortizaciones	1,52	1,20	1,83	2,45	0,15	0,11	0,18	0,21
	Intereses y comisiones	0,77	0,80	0,86	0,92	0,08	0,08	0,09	0,08
	Total	2,29	2,01	2,68	3,37	0,23	0,19	0,27	0,29

Fuente: Contraloría General de la República.

## 5.2 Deuda externa de los Gobiernos Centrales Territoriales

En 2021 la deuda externa de los gobiernos territoriales llegó a \$3,98 billones (0,3% del PIB). Medida en dólares, la deuda externa de los GCT ascendió a USD 999,89 millones, superior en USD 584,27 millones al registro de 2020. Si se toman los saldos en su moneda original el 46,0% de la deuda externa de los GCT se encuentra denominado en dólares, el 42,5% en pesos colombianos y el 11,5% restante en

euros. La deuda externa denominada en pesos corresponde a los títulos emitidos en los mercados internacionales y algunos créditos contratados por Bogotá.

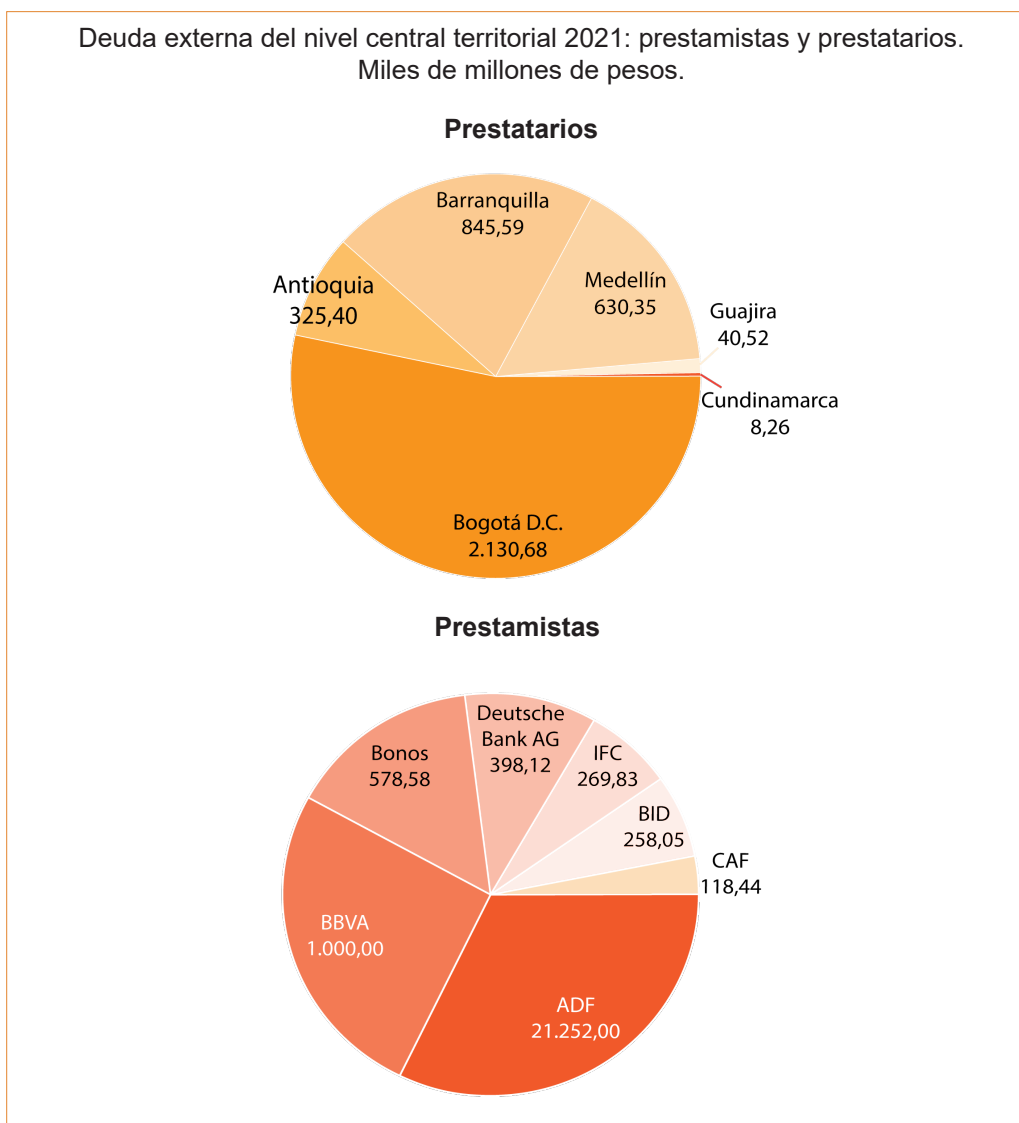
La deuda externa de los GCT en el bienio 2014-2015 representaba la cuarta parte del saldo de deuda total de estas entidades. Desde entonces empezó a perder participación llegando en 2020 a representar tan solo el 11,5% de la deuda total. Esta situación se revirtió en 2021 por las contrataciones de Bogotá y Barranquilla<sup>37</sup> llevando la participación de la deuda externa al 17,9%.

La deuda externa de los GCT representa el 1,0% de la deuda externa total del SPC. Solo tres departamentos y tres municipios capitales registran endeudamiento con el exterior (Gráfico 5-2). Antioquia es el departamento con mayor endeudamiento externo con un saldo de \$325.397,21 millones y los municipios más endeudados son Bogotá (\$2,13 billones) y Barranquilla (\$845.589,93 millones).

---

**37.** Las condiciones de estas contrataciones se presentan en la última sección de este capítulo.

Gráfico 5-2



Fuente: Contraloría General de la República.

El 41,9% de la deuda externa de los GCT esta contratada con la banca comercial (ampliando su participación en 2021), el 31,7% con agencias gubernamentales externas, el 14,5% correspondió a emisiones de bonos y el 11,9 % restante a créditos con agencias multilaterales. Los principales prestamistas son el gobierno francés (\$1,25 billones), el BBVA, España (\$1,00 billón) y los tenedores de bonos (\$578.577 millones).

### 5.3 Deuda interna de los Gobiernos Centrales Territoriales

Al cierre de la vigencia 2021 la deuda interna de los GCT ascendió a \$18,39 billones (1,6% del PIB), que equivale al 3,9% de la deuda pública interna total del SPC. La deuda pública interna se distribuyó entre los gobiernos departamentales con un saldo de \$5,29 billones, los municipios capitales con \$9,04 billones y el resto de los municipios adeudan \$4,06 billones. Por moneda, el 88,5% de la deuda interna de los GCT esta contratada en pesos colombianos, el 10,9% en UVR y el 0,6% en dólares.

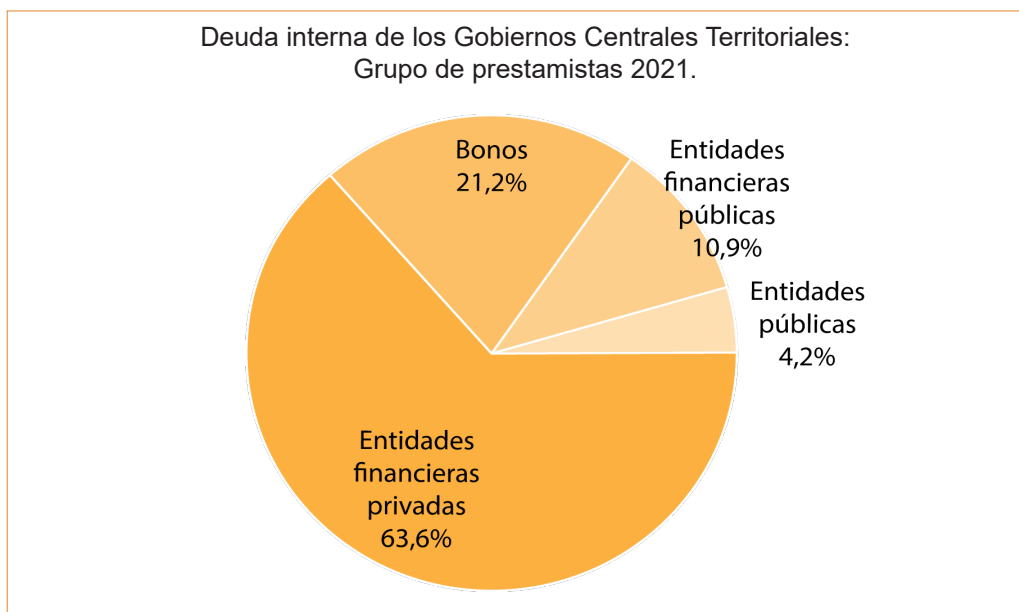
Los GCT acuden mayoritariamente para endeudarse a los establecimientos financieros principalmente privados (63,6%) y en menor medida a públicos (10,9%)<sup>38</sup> (Gráfico 5-3). Los bonos emitidos en el mercado local (\$3,91 billones) ganaron participación pasando del 18,1% en 2020 al 21,2% en 2021 por los títulos colocados por Bogotá D.C. El resto del financiamiento lo obtienen de otras entidades públicas (4,2%) siendo las INFIS las principales prestamistas con créditos por \$729.552 millones (principalmente a municipios no capitales). La revisión de los certificados expedidos por la CGR evidencia que los GCT acudieron al sistema financiero para realizar operaciones de sustitución de deuda y sobre todo para financiar sus planes de desarrollo<sup>39</sup>.

---

**38.** En 2021 destacó el incremento de los créditos contratados con FINDETER, entidad que en el marco de la emergencia económica y sanitaria habilitó líneas de crédito directo a las entidades territoriales. Además, esta entidad cuenta con varias líneas de redescuento que facilitan la contratación de empréstitos con la banca privada.

**39.** En contraste algunas entidades descentralizadas territoriales adquirieron nuevos créditos con el sistema financiero para obtener capital de trabajo.

*Gráfico 5-3*

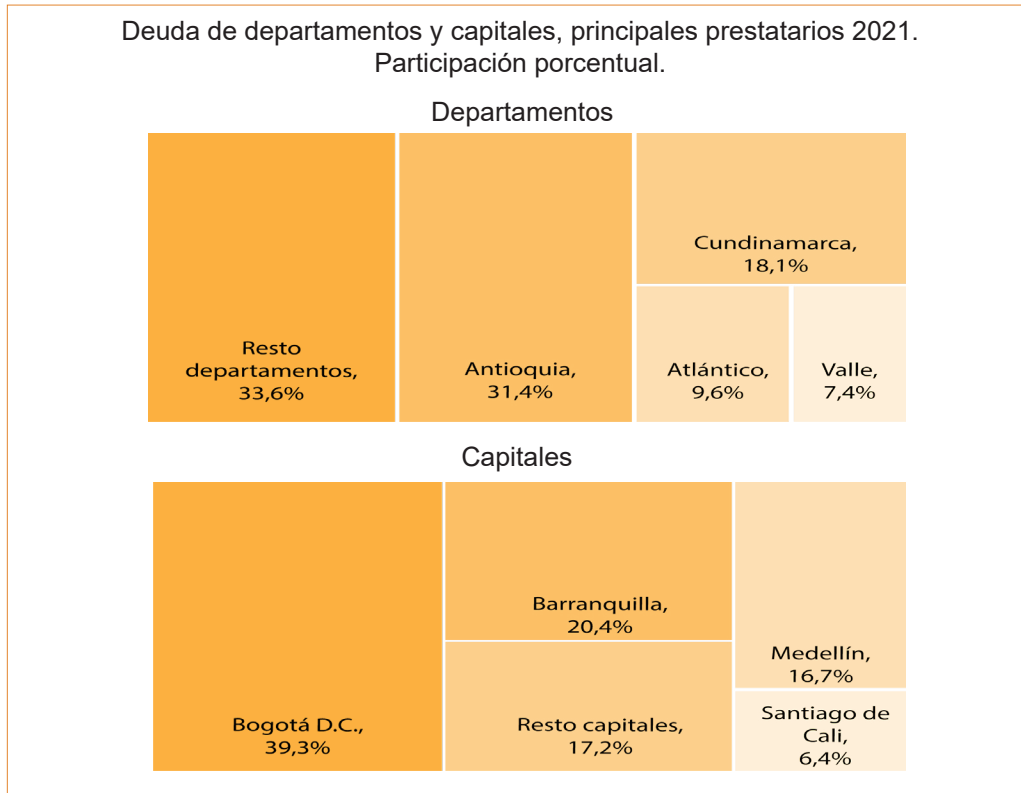


Fuente: Contraloría General de la República.

Los gobiernos departamentales aumentaron su deuda interna en \$777.183,32 millones entre 2020 y 2021. Cuatro departamentos concentran el 66,4% de la deuda interna de estas administraciones, siendo las más endeudadas Antioquia (\$1,66 billones) y Cundinamarca (\$0,98 billones). El endeudamiento interno de las ciudades capitales aumentó \$1,67 billones entre 2020 y 2021. Bogotá (\$3,55 billones), Barranquilla (\$1,84 billones) y Medellín (\$1,51 billones) concentran el 76,4% del endeudamiento interno total de este nivel (Gráfico 5-4).

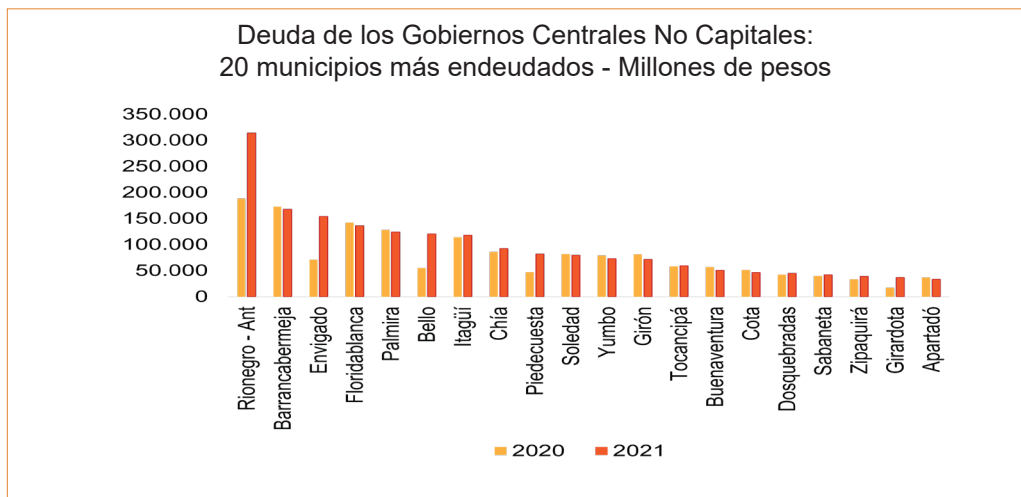
Los municipios no capitales registraron un incremento en su endeudamiento interno de \$520.120,35 millones. Veinte de estos municipios concentraron el 46,5% de la deuda interna (Gráfico 5-5), siendo todos municipios de primera a tercera categoría. Se destaca el incremento de la deuda de Rionegro (Antioquia) en \$125.562 millones, Envigado en \$83.184 millones y Bello en \$65.347 millones.

Gráfico 5-4



Fuente: Contraloría General de la República.

Gráfico 5-5



Fuente: Contraloría General de la República.

## 5.4 Algunos casos seleccionados

A continuación, se hace una presentación más detallada de lo sucedido con los GCT con un mayor saldo de deuda: Bogotá, Barranquilla y Medellín para las capitales; Antioquia y Cundinamarca para los departamentos; y Rionegro (Antioquia) para los municipios no capitales.

### 5.4.1 Bogotá D.C

En 2021 la deuda de la ciudad capital del país se incrementó nominalmente en 69,0%, alcanzando \$5,68 billones. Este monto representa el 2,7% de los activos totales de la ciudad y el 61,3% del recaudo tributario anual de esa vigencia. De la deuda total, el 37,5% correspondió a deuda externa y 62,5% a deuda interna.

Durante 2021 Bogotá D.C. contrató nueva deuda para financiar los programas contemplados en el Plan de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”. En el ámbito interno destacó la emisión de bonos por \$1,19 billones con vencimientos entre 4 y 25 años, en operaciones realizadas en los meses de febrero y diciembre (Cuadro 5-3). La Secretaría Distrital de Hacienda viene combinando emisiones de bonos en pesos y UVR con el fin de diversificar la gama de inversionistas interesados en sus títulos. Cabe destacar que la emisión de diciembre se estructuró como una de bonos sociales de forma que los recursos recaudados se destinaran a financiar programas del área de educación.

*Cuadro 5-3*

Bogotá: emisiones de bonos locales, 2021.

Fecha de colocación	Moneda	Plazo (meses)	Monto emitido (Millones de pesos)	Tasa de negociación
25/02/2021	COP	48	240.550	IPC + 1,30%
25/02/2021	COP	120	59.160	IPC + 2,70%
25/02/2021	UVR	180	217.642	3,3% E.A.
25/02/2021	UVR	300	439.481	3,3% E.A.
2/12/2021	COP	144	103.000	IPC + 4,35%
2/12/2021	UVR	240	59.271	4,53% E.A.

Fuente: Contraloría General de la República – Estados financieros Bogotá 2021.

En el frente externo Bogotá D.C. contrató un crédito a siete años con el BBVA España por un billón de pesos destinado a financiar

programas de la Secretaría de Salud, destaca que el empréstito se firmó con la banca comercial y se denominó en pesos colombianos (Cuadro 5-4). Este último hecho permite moderar el riesgo cambiario al que está expuesto el portafolio de pasivos de la ciudad y no es la primera experiencia de la ciudad con deuda externa en pesos ya que la emisión de bonos externos realizada en 2007 a 20 años y algunos créditos con la International Finance Corporation están denominados en pesos, de estos últimos en 2021 se recibieron recursos por \$151.159,40 millones.

#### Cuadro 5-4

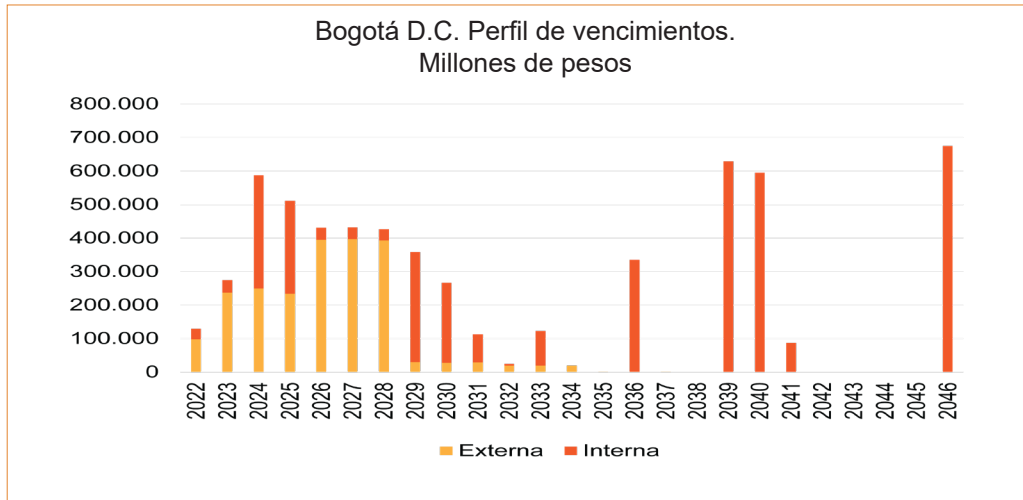
##### Bogotá créditos externos contratados 2021.

Acreedor	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.
Monto	COP 1.000.000 millones
Plazo	7 años
Periodo de gracia	1 año
Amortización	12 cuotas semestrales
Tasa de interés	Hasta el equivalente de la tasa TES 5 años + 175 pbs

Fuente: Contraloría General de la República

El perfil de deuda de la capital del país muestra que las emisiones de bonos locales permitieron ampliar el horizonte de vencimientos hasta 2046. Los vencimientos se aumentarán a partir de 2024, cuando ya no estará la actual administración y se concentrarán hasta 2028 cuando se acaba de pagar el crédito con el BBVA (Gráfico 5-5).

Gráfico 5-6



Fuente: Contraloría General de la República- Formularios FUT

#### 5.4.2 Barranquilla

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla finalizó 2021 con un saldo de deuda total de \$2,69 billones, con un incremento nominal anual del 69,3%. Este monto equivale al 34,1% de los activos totales de la ciudad y al 221,7% de sus ingresos tributarios en 2021. Del monto de deuda total el 31,4% correspondió a deuda externa y el 68,6% a deuda interna.

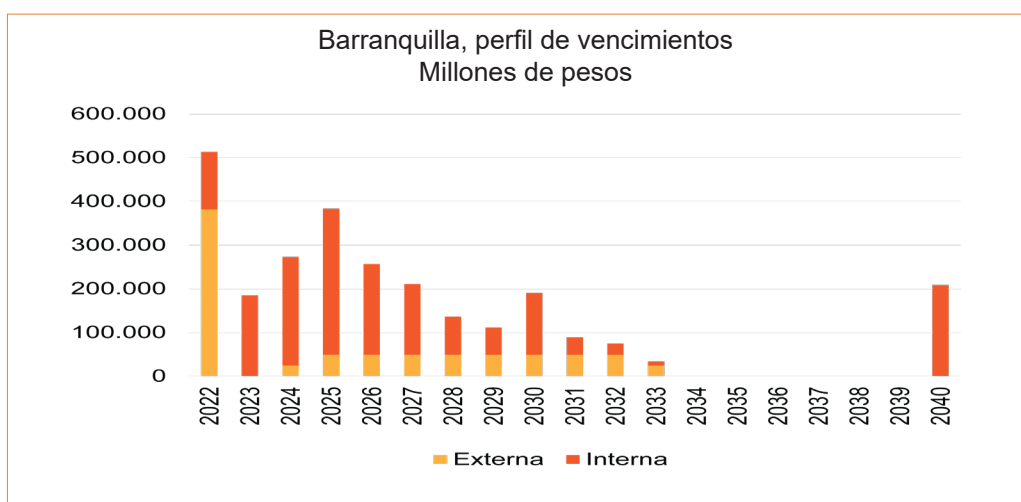
En el plano interno la ciudad contrató créditos con la banca comercial y con Findeter por \$289.948,14 millones. En el frente externo la ciudad contrató dos créditos para financiar proyectos de inversión del Plan de Desarrollo "Soy Barranquilla", el primero con el Deutsche Bank AG por USD 100,00 millones a un año y el segundo con la Agencia Francesa de Desarrollo por EUR 120,00 millones a 12 años (Cuadro 5-5).

**Cuadro 5-5****Barranquilla, créditos externos contratados 2021**

Acreeedor	Deutsche Bank AG
Monto	USD 100,00 millones
Plazo	12 meses
Periodo de gracia	12 meses
Amortización	Unica
Tasa de interés	Libor 6 M + 2,9%
Acreeedor	Agencia Francesa de Desarrollo
Monto	EUR 120,00 millones
Plazo	12 años
Periodo de gracia	3 años
Amortización	18 cuotas semestrales
Tasa de interés	Euribor 6 M + 1,64%

**Fuente:** Contraloría General de la República.

El perfil de vencimientos muestra que estos se extienden hasta 2040 (Gráfico 5-7). Se presenta una fuerte concentración de vencimientos en 2022 debido al vencimiento con el Deutsche Bank AG, este solo vencimiento representa el 31,4% de los ingresos tributarios de 2021, indicando la fuerte presión que va a generar sobre la caja. Llama la atención que se hubiera autorizado un crédito externo tan alto para esta ciudad a un plazo tan corto.

**Gráfico 5-7**

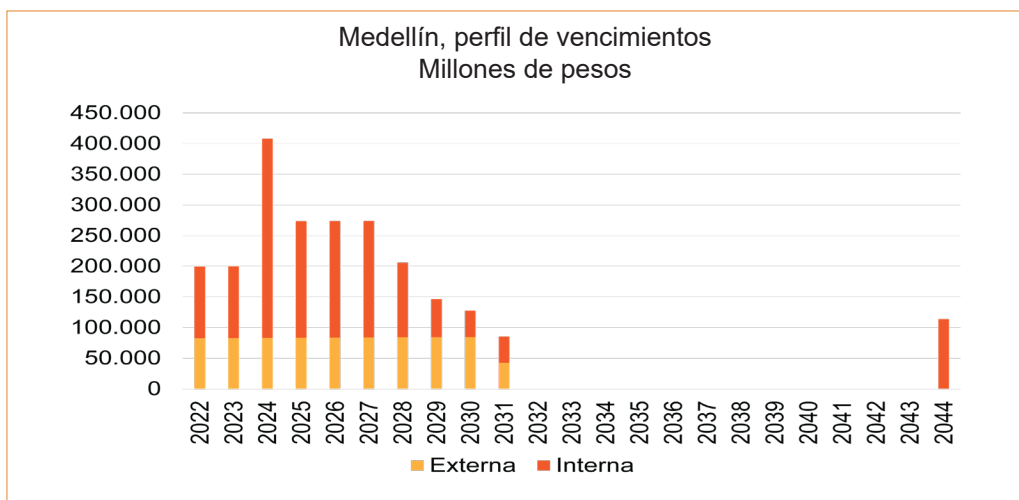
**Fuente:** Contraloría General de la República- Formularios FUT

### 5.4.3 Medellín

Al cierre de 2021 el municipio de Medellín registraba un saldo de deuda de \$2,14 billones, equivalente al 9,9% de sus activos y al 107,6% de sus ingresos tributarios. Respecto a 2020 el saldo de su deuda se incrementó nominalmente en 11,4%. Del total el 29,4% correspondió a deuda externa y 70,6% a deuda interna.

En el plano externo Medellín no adquirió nuevos créditos durante 2021, pero llevó a cabo una operación de manejo consistente en la conversión de tasa variable a tasa fija del primer tramo de un crédito con la AFD, fijando la tasa en 2,485 % la cual comenzó a regir a partir del 1 de abril de 2021. En el frente interno se contrataron dos créditos para financiar el Plan de Desarrollo “Medellín futuro”: el primero a 10 años con el banco BBVA por \$224.300,00 millones cuyos recursos están destinados a financiar entre otros proyectos: Autopistas para la prosperidad, ejecución de obras físicas para el proyecto Túnel del Toyo y sus vías de acceso, construcción y mejoramiento de la infraestructura vial urbana y construcción parques del río Norte; el segundo empréstito a 10 años con el Instituto de Desarrollo de Antioquía (IDEA) por \$120.000,00 millones brinda recursos para financiar los proyectos de construcción corredor vial y de transporte de la Avenida 80 y obras complementarias, y la construcción, mejoramiento y mantenimiento de espacios públicos de encuentro de esparcimiento.

El perfil de la deuda de la ciudad muestra que los vencimientos se concentran en los próximos 10 años y un vencimiento de bonos en 2044. Los vencimientos se concentran en el periodo 2024-2028 (Gráfico 5-8).

**Gráfico 5-8**

Fuente: Contraloría General de la República- Formularios FUT

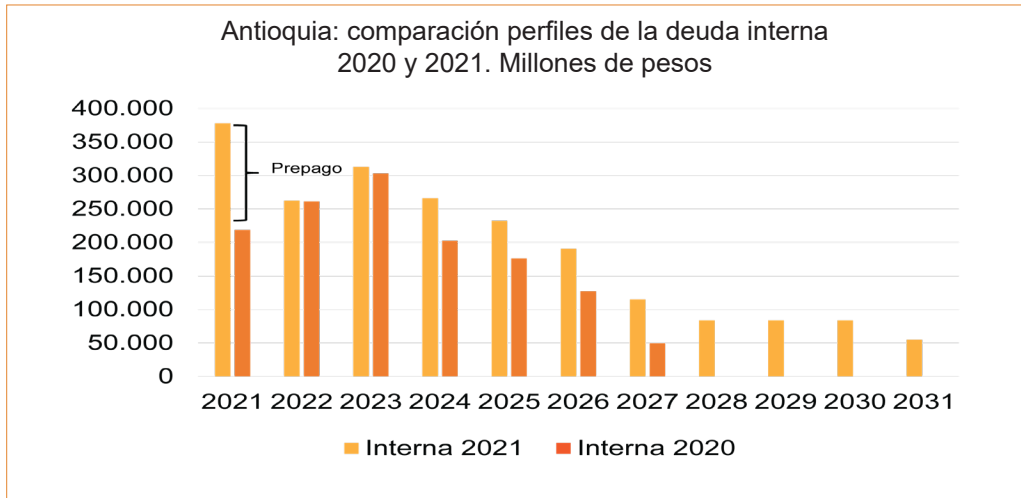
#### 5.4.4 Antioquia

La gobernación de Antioquia registró al cierre de 2021 un saldo de deuda de \$1,99 billones, con un incremento anual nominal del 17,0%. Comparado con sus activos, el saldo de la deuda equivale al 14,6% y al 130,5% de sus ingresos tributarios. La deuda externa del departamento participa con un 16,4% y la deuda interna con un 83,6%. Del total de la deuda interna el 6,6% esta contratada en dólares.

Este gobierno central departamental no adquirió nuevos créditos externos durante 2021. Internamente registró desembolsos por \$647.987,24 millones, y con parte de ellos realizó la sustitución de deuda mediante la compra de cartera a los bancos BBVA, Bancolombia, Banco Popular, Davivienda, Banco de Occidente y Banco Agrario y a IDEA. En total se sustituyeron 12 contratos de créditos.

La comparación de los perfiles de la deuda interna al cierre de 2020 y 2021 muestra el impacto de estas operaciones de sustitución y de los nuevos créditos contratados. Las amortizaciones efectivamente realizadas en 2021 fueron superiores a las inicialmente proyectadas por la cancelación de los 12 contratos de crédito interno, es decir se realizó un prepago por \$159.060,54 millones. Además, se extendió el perfil de vencimientos de 2027 hasta 2031 (Gráfico 5-9).

Gráfico 5-9



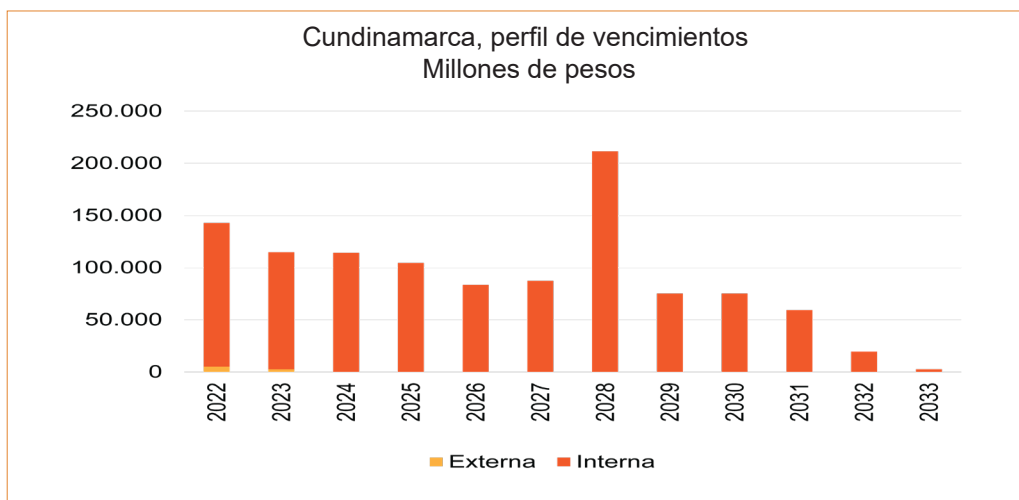
Fuente: Contraloría General de la República- Formularios FUT

#### 5.4.5 Cundinamarca

Al cierre de 2021 la gobernación de Cundinamarca registró un saldo de deuda de \$0,97 billones con un incremento del 47,7% respecto al cierre de 2020. Este monto representa el 11,3% de los activos totales de la ciudad y el 61,1% del recaudo tributario anual de esa vigencia. De la deuda total el 0,9% correspondió a deuda externa y el 99,1% a deuda interna.

En 2021 esta administración recibió desembolsos de crédito interno por \$480.456,87 contratados con la banca privada y Findeter para financiar proyectos del Plan de Desarrollo "Cundinamarca ¡Región que progresa!". En 2021 se realizaron algunas operaciones de manejo consistentes en el prepago de deuda por \$30.456,0 millones y cambios en las tasas de interés de préstamos con BBVA y Banco Popular para reducir el costo de estos préstamos.

El perfil de deuda de Cundinamarca muestra que sus vencimientos de deuda externa finalizan en 2023 y los de deuda interna se extienden hasta 2033. Se presenta un pico en 2028 por el vencimiento de los bonos internos emitidos por este gobierno territorial (Gráfico 5-10).

**Gráfico 5-10**

Fuente: Contraloría General de la República- Formularios FUT

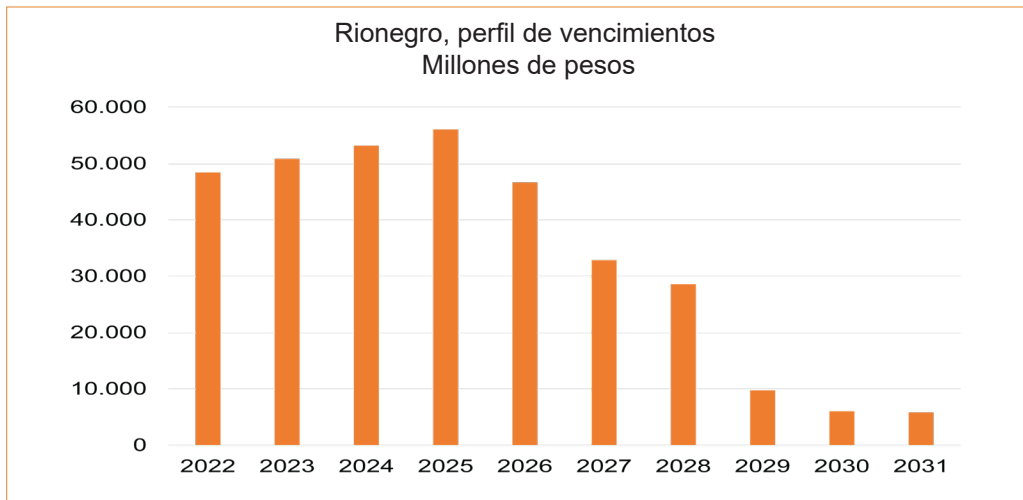
#### 5.4.6 Rionegro

El municipio de Rionegro (ubicado en el departamento de Antioquia) es el municipio no capital con mayor saldo de deuda. Ocupa este primer lugar desde 2019 año en que desplazó a Barrancabermeja. En 2021 su deuda se incrementó en 66,6% ubicándose en \$314.071,16 millones, equivalente al 12,2% de sus activos y al 123,0% de sus ingresos tributarios. Este como todos los municipios no capitales solamente registra deuda interna.

En 2021 Rionegro recibió recursos de crédito por \$173.550,39 millones, de estos \$120.000,00 fueron contratados con Findeter para financiar proyectos del plan vial municipal y la construcción de 432 viviendas de interés prioritario; \$33.892,19 millones con Bancolombia para hacer una sustitución de deuda contraída con IDEA; y \$29.658,20 millones para el financiamiento de diversos proyectos.

El perfil de vencimientos de este municipio muestra un horizonte de vencimientos que se extiende por 10 años, con las mayores concentraciones en el periodo 2022-2025 (Gráfico 5-11).

*Gráfico 5-11*



Fuente: Contraloría General de la República- Formularios FUT

## **VI. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional**

Debido a los efectos de la pandemia en la producción y la respuesta de política fiscal para enfrentar la crisis, la deuda pública se elevó sustancialmente en 2020 y 2021, especialmente la del Gobierno Nacional Central (GNC). En términos del PIB la deuda del GNC alcanzó en 2021 el 60,4%, constituyéndose en un máximo histórico que lleva a reflexionar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido la regla fiscal para el GNC se rediseñó<sup>40</sup> y a partir de 2022 fijó a este nivel de gobierno metas a 10 años en el balance primario neto estructural<sup>41</sup> y le establece límites en los niveles de deuda neta respecto al PIB<sup>42</sup>. No obstante, la regla fiscal puede ser insuficiente para lograr el objetivo de reducir la deuda si no se acompaña de una política tributaria progresiva y un gasto público que promueva un crecimiento sostenido y genere las condiciones para aumentar de manera sustancial el empleo y reduzca los elevados niveles de pobreza y desigualdad ocasionados por la crisis de la pandemia.

En este capítulo se abordan estas consideraciones en el marco de las condiciones macroeconómicas que determinan la senda de la relación de la deuda respecto al PIB a corto y mediano plazo, teniendo en cuenta Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MFMP21) y el Plan Financiero 2022 (PF22).

---

**40.** Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

**41.** Balance primario neto estructural = Balance primario neto – ciclo económico – ciclo petrolero – transacciones de única vez  
Donde Balance primario neto = (Ingresos – rendimientos financieros) – (Gastos – intereses).

**42.** Deuda neta = Deuda bruta menos activos financieros.

## 6.1 Sostenibilidad en el corto plazo

De acuerdo con Hakura (2020) la deuda pública es sostenible si el gobierno tiene la capacidad de cumplir con todas sus obligaciones actuales y futuras sin caer en moratoria o sin tener que apelar a una ayuda financiera excepcional. Blanchard (2022) complementa lo anterior con el término de deuda pública insegura, esto es, cuando existe un riesgo no despreciable de que, dada las políticas actuales y probablemente futuras, la relación entre la deuda y el PIB aumente constantemente, lo que en algún momento llevará al incumplimiento.

Con respecto al nivel a partir del cual la deuda es insostenible, se sostenía en la década de los noventa que era del 50% del PIB, mientras en las dos primeras décadas del siglo XXI osciló entre el 40% y el 90% del PIB, dependiendo del nivel de ingreso de los países. Ahora el FMI<sup>43</sup> y Blanchard sostienen que no existe un número universal mágico, ni existen dos números mágicos para el nivel de deuda y el déficit fiscal. Se deben evaluar los riesgos asociados a las variables macro que determinan la relación deuda a PIB de cada país, así como la calidad de las instituciones fiscales, las políticas de gestión de la deuda y las experiencias pasadas de crisis. Con base en esto, se deben determinar umbrales de deuda críticos en el marco de la consolidación fiscal, esto es, adoptando las medidas en materia de tributación y gasto público para la reducción en el tiempo.

Se sostiene que bajo este esquema se recupera el espacio fiscal para enfrentar crisis futuras. Es decir, se fortalece la capacidad de un gobierno para aumentar el gasto o reducir los impuestos sin afectar negativamente el acceso al mercado y comprometer la sostenibilidad de la deuda.

Si bien estas consideraciones son importantes, la interacción de la política fiscal con los determinantes macroeconómicos es dinámica y compleja, por lo que un simple proceso de consolidación fiscal no garantiza per se la reducción de la relación de la deuda respecto al PIB en el tiempo.

---

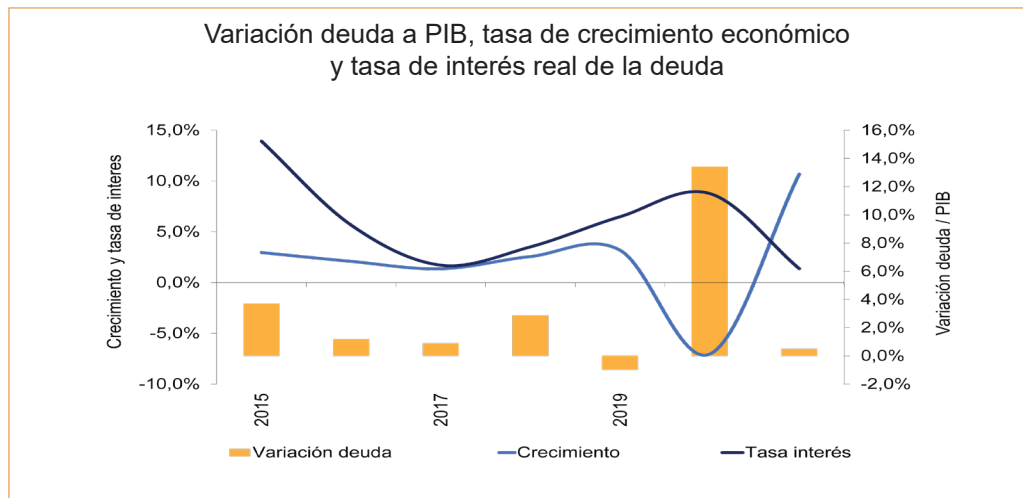
**43.** Monitor Fiscal. Octubre 2021. Fondo Monetario Internacional (FMI).

De acuerdo con la ecuación estándar<sup>44</sup>, la relación de la deuda respecto al PIB del GNC en 2021 presentó un moderado aumento de 0,49 puntos porcentuales del PIB debido a la conjunción de resultados positivos como el crecimiento económico (10,7%) y la reducción de la tasa de interés real de la deuda (que pasó del 8,8% en 2020 al 1,4%), lo cual se tradujo en un menor déficit primario (3,7% vs 4,9% en 2020). Estos factores en conjunto compensaron el efecto de la devaluación (16,0%) en el saldo de la deuda externa.

Cabe señalar que la tasa de interés real se redujo en 2021 debido a la baja devaluación promedio (1,5%) y a la mayor inflación con respecto al 2020 (5,6% vs. 1,6%).

En contraste con 2020 y los últimos años, en 2021 la brecha ( $r - g$ ) entre la tasa de interés real de la deuda ( $r$ ) y el crecimiento económico ( $g$ ) fue negativa, lo que contribuyó a que la deuda del GNC no creciera sustancialmente (Gráfica 6-1).

Gráfico 6-1



Fuente: DANE, cálculos CGR.

**44.** La ecuación estándar que muestra la dinámica de la deuda a PIB es:

$$\Delta b = \frac{(r - g)}{1 + g} b_{t-1} + dp_t + Z_t$$

Donde  $\Delta b$  son los cambios en la deuda a PIB ( $b_t - b_{t-1}$ ),  $n$  es la tasa de crecimiento económico,  $r$  es la tasa de interés real ponderada (interna y externa),  $dp_t$  es el déficit primario y  $Z_t$  otros flujos que afectan la deuda.

Dados los favorables resultados en crecimiento y tasas de interés real de 2021, mantener la relación de la deuda bruta respecto al PIB de 2020 (64,7%<sup>45</sup>) requeriría incluso un déficit primario del 5,0% del PIB (Cuadro 6-1), situación que no se evidenciaba desde 2010.

Para 2022 el MFMP21 proyectó un crecimiento económico del 4,3%, que se revisó al alza en el PF22 (5,0%). Si se supone un aumento de la tasa de interés real (de 1,4% en 2020 al 2%<sup>46</sup>), se podría tener un déficit primario del 1,8% del PIB para mantener relación de la deuda respecto al PIB de 2021. En la medida en que la meta del PF22 es alcanzar un déficit primario del 2,6% del PIB, y si las otras variables permanecen igual, la relación de la deuda respecto al PIB en 2022 disminuiría al 62,7% del PIB (Cuadro 6-1).

**Cuadro 6-1**

**Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC**  
Porcentaje del PIB y tasas de crecimiento

Año	Deuda	Deuda	Tasa	Crec.	Def. prim	Devaluación	Con Deuda Bruta		Con Deuda Neta	
	Bruta	Neta*	interés real				Sup req (1)	Brecha (2)	Sup req (3)	Brecha (4)
2020	64,7%	60,4%	8,8%	-7,0%	-4,9%	4,7%	7,9%	12,8%	7,6%	12,5%
2021	63,8%	60,9%	1,4%	10,7%	-3,7%	16,0%	-5,0%	-1,3%	-4,6%	-0,9%
<b>Escenarios para 2022</b>										
MFMP 2021	68,6%	67,0%		4,3%	-3,5%					
Plan financiero 2022	62,7%	60,5%	2,0%	5,0%	-2,6%		-1,8%	0,8%	-1,7%	0,9%
Escenario 3	65,8%	63,0%	2,0%	4,0%	-3,3%		-1,2%	2,0%	-1,2%	2,1%
Escenario 4	68,5%	65,5%	5,0%	3,0%	-3,4%		1,3%	4,7%	1,2%	4,6%

(1)  $\text{Sup Prim requerido} = (r - \theta) / (1 + \theta) * dt-1$

Donde  $dt-1$  es deuda bruta,  $r$  tasa de interés real de la deuda y  $\theta$  es crecimiento económico

(2) Brecha = Superavit primario requerido - déficit primario observado

(3) y (4) Los mismos cálculos anteriores pero con deuda neta

\*Deuda neta: deuda bruta - activos financieros

Fuente: CGR, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. Plan Financiero 2022

**45.** Se adopta aquí la deuda bruta del GNC calculada por el Ministerio de Hacienda, que a diferencia de la estimada por la CGR, incluye pagarés y cuentas por pagar, aunque no incluye bonos de valor constante y bonos pensionales, que si los tiene en cuenta la CGR. La deuda a PIB en 2021, según el Ministerio, ascendió al 63,9% del PIB, que significó una reducción de 1,1 p.p. del PIB frente al 2020.

**46.** Esta tasa de interés real puede deducirse de la proyección de tasas de interés interna y externa estimadas por el MFMP21.

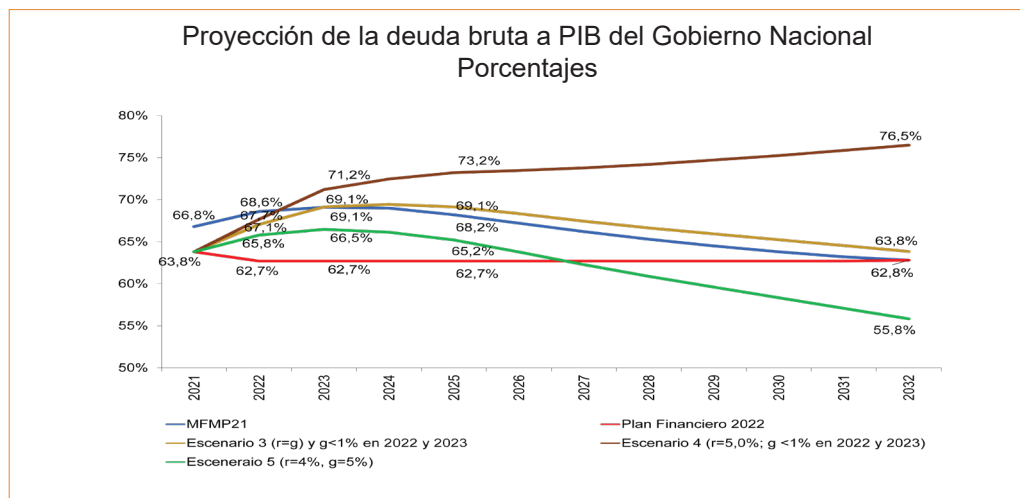
Ahora bien, si el crecimiento económico en 2022 llega a ser menor al esperado por el PF22, por ejemplo un 4,0%, el déficit primario se elevaría, debido al menor ingreso tributario, dado el gasto y las demás variables iguales, lo que elevaría la relación de la deuda respecto al PIB en tres puntos porcentuales. Con un crecimiento económico del 3,0% y una tasa de interés real con su promedio histórico, el déficit primario aumentaría y la deuda se incrementaría casi 6 p.p. del PIB (Cuadro 6-1).

Este escenario puede presentarse si el Banco de la República sigue elevando la Tasa de Política Monetaria (TPM) para dirigir la inflación observada a su tasa de inflación objetivo.

## 6.2. Sostenibilidad en el largo plazo

El MFMP21 estima un crecimiento económico del 4,3% para el 2022, un crecimiento promedio del 3,4% entre el 2023 y el 2032, un déficit primario en 2022 de 3,5% del PIB y un superávit primario promedio de 0,4% del PIB entre el 2023 y el 2032, lo cual en conjunto permitiría alcanzar una relación de la deuda respecto al PIB del 62,8% en el 2032 (Gráfica 6-2), lo cual es equivalente a una deuda neta del 61,1% del PIB.

Gráfico 6-2



Fuente: MFMP 2021, Plan financiero 2022 y CGR

Esta meta se enmarca en la actual regla fiscal para el GNC, que fija un límite de deuda neta igual al 70% del PIB con un ancla de deuda del 55% del PIB. El balance primario estructural se ajustaría dependiendo del nivel de la deuda neta de la vigencia anterior y si esta supera el

70%, tendría que ajustarse la meta de superávit primario estructural en el 1,8% del PIB. Con respecto al balance primario estructural, la regla fiscal contempla una transición hasta el 2025, fijándole un límite máximo de -4,7% del PIB para el 2022, que se reduce hasta cerrar en un superávit primario que no podrá ser inferior al 0,5% del PIB en 2025.

Cabe señalar que el PF22 actualizó el crecimiento económico de 2022 y ajustó la proyección de deuda de este año (Cuadro 6-1), mientras mantuvo la meta de deuda del MFMP21 para el 2032 (Gráfica 6-2).

Ahora bien, es posible plantear otros escenarios alternativos al PF21 y el MFMP21, con el objeto de evaluar otras posibles trayectorias de la deuda y analizar su sostenibilidad.

Por ejemplo, en un escenario (3) se adopta el supuesto de un crecimiento económico menor en 1 p.p. al de PF22 para el 2022 y el 2023, y de ahí en adelante se asume la senda de crecimiento del MFMP21. Se supone además que la tasa de interés real ( $r$ ) es similar al crecimiento económico ( $g$ ), se ajusta con mayor déficit primario el 2022 y 2023 y de ahí en adelante se mantienen los superávits primarios del MFMP21. Bajo estos supuestos la deuda bruta se eleva en 2022 y 2023 y se reduce desde el 2026, cerrando en el 63,8% del PIB en el 2032, muy cerca al nivel contemplado por el MFMP22 (Gráfica 6-2).

Dado que la igualdad entre la tasa de interés real y el crecimiento es poco probable o incierto, al igual que prever que la tasa de interés real (interna y externa) se mantendrá baja en los próximos años, como lo estima el MFMP22, se muestra un escenario (4) en el que se asume una tasa de interés del 5,0%<sup>47</sup> desde el 2022 y un crecimiento menor en un p.p. al contemplado por el PF22 para el 2022 y 2023, manteniendo para los demás años el crecimiento estimado por el MFMP22. Se ajusta con mayor déficit primario los años 2022 y 2023 y de ahí en adelante se asumen los superávits primarios del MFMP22. Como la brecha entre la tasa de interés real y el crecimiento es negativa durante todo el periodo, la deuda se eleva, a pesar de los superávits primarios, cerrando en el 76,5% del PIB en 2032 (Gráfica 6-2).

---

**47.** Promedio 2008 - 2021

Debido a que en este escenario (4) la deuda neta empezaría desde 2024 a superar el límite máximo tolerado por la regla fiscal, se tendrían que hacer los ajustes en el balance primario para reducir la deuda. Sin embargo, reducir gasto o elevar ingresos tributarios en una economía que seguramente va a estar por debajo de la máxima capacidad de producción (como lo prevé el MFMP22 para todo el periodo), reduciría la demanda agregada y ocasionaría un menor crecimiento económico. Esto, a su vez, provocaría un menor superávit o inclusive un déficit del balance primario, lo que en conjunto aumentaría la relación de la deuda respecto al PIB, resultado que es contrario a lo que se pretendía.

Aquí radica uno de los principales retos de la regla fiscal actual, ya que con metas de ajuste en balance primario y deuda neta y contextos de crecimiento relativamente bajo, como el que estima el MFMP21 o se plantea en el escenario (4), se tiende a privilegiar el ajuste fiscal para alinearse con las metas, lo que acentuaría el estancamiento económico y afectaría negativamente el balance del GNC y elevaría la deuda.

La sostenibilidad de la deuda por tanto no se garantiza solo con la regla fiscal, es preciso generar una senda de mayor crecimiento económico en el tiempo, basada en un proceso de transformación productiva que logre diversificar la producción de bienes y servicios y pueda generar más empleo formal, abastecer el mercado interno y ampliar la oferta exportable sin depender del petróleo u otras materias primas.

El gasto público debe propiciar estas condiciones a través de la inversión, sin embargo, el nivel de inversión del GNC previsto por el MFMP22 (1,5% del PIB anual para los próximos 10 años), es un tanto restringido para lograr estos objetivos y deja gran parte de la responsabilidad del crecimiento a la inversión privada (interna y externa), estimulada esta por la estabilidad macro generada por la regla fiscal. Este resultado es incierto debido a las dificultades comentadas anteriormente.

Por otro lado, la decisión de subir la Tasa de Política Monetaria por parte del Banco de la República debe identificar si la inflación tiene su origen en la demanda o a choques de oferta, ya que un alza de esta tasa puede afectar la recuperación de la demanda y debilitar la recuperación de la economía, lo que afectaría el crecimiento económico. Como en este escenario (4), puede configurarse una situación en la que la tasa de interés real de la deuda supera el crecimiento, lo que eleva la relación deuda a PIB.

De acuerdo con lo anterior puede plantearse un escenario (5), en el que se adopta una tasa de interés real de la deuda del 4,0%, que implica una política monetaria interna con bajas tasas de interés, y se asume una tasa de crecimiento anual del 5,0% en todo el periodo, manteniendo los superávits primarios del MFMP21, que incluso podrían ser mayores con esta dinámica de crecimiento económico. En este escenario se tendría una caída pronunciada de la deuda PIB desde el 2023, que se ubicaría en el 55,8% en 2032 (Gráfica 4-2). No obstante, requiere de un crecimiento económico sostenido, políticas de largo plazo de transformación productiva e inversión pública estratégica y de una política monetaria coordinada con la política fiscal que permita tener tasas de interés relativamente bajas, compatibles con el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Por último, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la contabilidad macro del ingreso nacional<sup>48</sup>, el balance fiscal [gasto (G) – impuestos (T)] es igual a la brecha del sector no gubernamental, que se compone de la brecha de ahorro neto [ahorro (S) – inversión(S)] más la diferencia entre exportaciones (X) e importaciones (M). Esto es:

$$(G - T) = (S - I) - (X - M) \quad (1)$$

Si la economía es cerrada ( $X=M$ ), un déficit fiscal ( $G>T$ ) necesariamente debe ser igual a una brecha positiva de ahorro neto del sector privado ( $S>I$ ). Si se pretende alcanzar un superávit fiscal ( $T>G$ ), necesariamente debe tener como contrapartida una brecha de ahorro neto negativo del sector privado ( $I>S$ ). Si el objetivo es alcanzar superávits fiscales permanentes en el tiempo, se tendría una brecha negativa permanente del ahorro neto privado, lo cual no sería sostenible.

Ahora bien, si hay un déficit de la balanza comercial ( $M>X$ ), como ha sido el caso de Colombia en la última década, y una brecha de ahorro positiva privada, necesariamente se debe tener un déficit fiscal para que el ingreso nacional este en equilibrio.

Esto plantea una dificultad de la regla fiscal para escenarios como el (4), con tasa de interés real mayor al crecimiento, ya que al superarse

---

**48.** Estas consideraciones se basan en *Wray et al* (2019)

el 70% de deuda neta a PIB, se debe lograr un superávit primario del 1,8% del PIB, que con un gasto de intereses del orden del 3,4% del PIB, es equivalente a un déficit fiscal del 1,6% del PIB y un menor superávit del sector privado. Reducir gasto o aumentar ingreso tributario en este escenario de débil crecimiento torna procíclica la regla fiscal.

Aquí cabe señalar que si bien se requiere un déficit fiscal para que el sector privado tenga una brecha macro positiva, y que esto tiene como efecto un incremento de la deuda pública, el límite del gasto lo establece el pleno empleo, es decir cuando efectivamente se alcanza el PIB potencial, que debería ser el objetivo de la regla fiscal. Expandir el gasto más allá de este nivel generaría inflación.

Una vez se alcanza el pleno empleo y se mantiene a la economía en este nivel, la relación de la deuda pública con respecto al PIB empezaría a reducirse en la medida en que el crecimiento sostenido y la inversión privada se acompañarían de superávits fiscales.

Esto debería acompañarse por una efectiva gestión de la deuda, que permita cumplir con las obligaciones de crédito, tener un perfil de vencimientos adecuado, y propender por una reducción de la deuda externa.

Al respecto debe señalarse que el endeudamiento externo público y privado implica obligaciones de pago futuras que deben tener como respaldo las exportaciones. Estas siguen dependiendo de materias primas lo que genera vulnerabilidad externa, es decir posibles crisis futuras de balanza de pagos que comprometen la sostenibilidad de la deuda externa de la economía colombiana. La deuda pública a 2021 cerró en el 32,7% del PIB mientras la deuda privada alcanzó el 22,0% del PIB, lo que arrojó como resultado una deuda externa total del 54,6% del PIB, lo que junto al pico de 2020 (57,0% del PIB), constituyen los más altos niveles de deuda externa de las dos últimas décadas.

### **6.3. Conclusiones**

El nivel de deuda pública del GNC alcanzó un nivel histórico en 2021 y es necesario evaluar las condiciones para su sostenibilidad en el mediano plazo. Si bien no hay un número mágico a partir del cual el nivel la deuda empieza a afectar la estabilidad macroeconómica, se considera que es importante emprender un proceso de consolidación fiscal con miras a reducir la relación de la deuda respecto al PIB y

recuperar espacio fiscal para enfrentar las crisis futuras. Bajo esta concepción, la actual regla fiscal fijó un intervalo del nivel de deuda del GNC entre el 55,0% y el 70,0%, para lo cual se deberán efectuar los ajustes pertinentes en el balance primario estructural.

No obstante, la regla fiscal per se no garantiza la sostenibilidad, ya que las finanzas del GNC guardan una estrecha relación con las otras variables macroeconómicas, especialmente con el crecimiento económico sostenido, el cual debería superar la tasa de interés real de la deuda. En el caso colombiano la regla fiscal restringe la inversión pública, lo que puede afectar el crecimiento de largo plazo y por ende comprometer el objetivo de reducir la deuda a PIB.

En este sentido es importante que la regla fiscal este acompañada de un crecimiento económico alto y sostenido, basado en procesos de transformación productiva y diversificación de la economía, y tenga como meta explícita el pleno empleo, punto en el que el gasto público alcanzaría su máximo nivel.

Esto debería acompañarse por una efectiva gestión de la deuda, que permita cumplir con las obligaciones, tener un perfil de vencimientos adecuado, y propender por una reducción de la deuda externa, nivel que junto con el de la deuda externa privada, son elevados y se constituyen en fuentes de vulnerabilidad externa de la economía colombiana y pueden comprometer en el futuro la sostenibilidad de la balanza de pagos.

Igualmente es importante evaluar y debatir ampliamente si es sostenible tener metas de superávit primario (o bajos déficits fiscales) con balances reducidos o negativos del sector privado.

La tasa de política monetaria fijada por el Banco de la República incide en la tasa de interés real de la deuda pública y por ende influye en su nivel con respecto al PIB. Mantener tasas relativamente bajas contribuyen a su sostenibilidad, por lo que es fundamental evaluar si las alzas de la TPM se sustentan en un exceso de demanda como causa de la inflación. Si esto no es así, el alza puede afectar la recuperación de la economía y repercutir negativamente en la sostenibilidad de la deuda.

## Referencias

**Banco de la República** (s.f). Manual de Operación Deposito Central de Valores – Transferencia Temporal de Valores. Consultado en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/DCV\\_manual\\_transferencia\\_tempora\\_de\\_valores\\_ttv.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/DCV_manual_transferencia_tempora_de_valores_ttv.pdf)

**Banco de la República** (2022) Informe de Política Monetaria. Bogotá D,C, enero.

**Blanchard** (2022). Perspectives on Debt. Deciding When Debt Becomes Unsafe. Finance & Development. FMI

**Corficolombiana** (2021). Perspectivas económicas Corficolombiana proyecciones 2022: turbulencias en el despegue. Bogotá D.C. diciembre. Bogotá D.C.

**Fondo Monetario Internacional**, FMI 2018. Assessing fiscal space: an update and stocktaking. IMF Policy Paper. Washington, DC, Abril.

**Fondo Monetario Internacional**, FMI 2021. World Economic Outlook Update: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity. Washington, DC, Enero.

**Fondo Monetario Internacional**, FMI 2022. World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery. Washington, DC, Abril.

**García**, Sebastian y **Murcia**, Andrés. 2022. Composición de la base de inversionistas extranjeros en el mercado de deuda pública local y variaciones en la sensibilidad de las condiciones financieras domésticas. En Reporte de Mercados Financieros Cuarto trimestre 2021. Banco de la República. Bogotá, DC, Enero. Disponible en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/reporte\\_de\\_mercados\\_financieros\\_4trim\\_2021.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/reporte_de_mercados_financieros_4trim_2021.pdf)

**Hakura** (2020). What Is Debt Sustainability?. Finance & Development. FMI.

**Mitchell, W; Wray, R; Martin, W** (2019). Macroeconomics. Macmillan International. Red Globe Press

**Reis**, Ricardo. 2022. Precios estables, deuda sostenible. En Finanzas y Desarrollo, marzo. Vol 59 no 1. FMI, Washington, DC.

**Velandia**, Antonio; **Secunho**, Leandro. 2021. How to Attract Non-Resident Investors to Local Currency Bonds : The Cases of Ukraine, Panama, Colombia, and Brazil. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. World Bank, Washington, DC. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35664>





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