

80110
Bogotá,

Contraloría General de la República :: SGD 31-07-2023 15:39
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0126203 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110 - DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA / CARLOS MARIO
ZULUAGA PARDO
DESTINO IVAN LEONIDAS NAME VASQUEZ / SENADO DE LA REPÚBLICA
ASUNTO ENVÍO INFORMES CONSTITUCIONALES VIGENCIA 2022
OBS 80110

2023EE0126203



Honorable Senador
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente Senado de la República
Bogotá D.C.

Asunto: Envío Informes constitucionales Vigencia 2022

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 de la vigencia 2022 elaborados por la Contraloría General de la República:

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

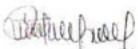

Estos informes presentan el análisis técnico, cuyos resultados seguramente contribuirán a enriquecer el ejercicio del control político de las finanzas públicas.

Cordial saludo,


CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República

Anexo: Informes

Aprobó: Dra. Ana Elena Monsalvo Herrera, Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas
Revisó: Dra. Libia Yolima Poveda Riaño, Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales
Elaboró: Jackeline Vidal Arrieta, Profesional 01 – (E) DCEF

INFORME

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

2022

2022

Cuenta General
del Presupuesto y del Tesoro
2022



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República

Jaime Escobar Vélez
Vicecontralor General de la República

Ana Elena Monsalvo Herrera
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Alexandra Rodríguez Vela
Contralora Delegada para Participación Ciudadana

Yezid Lozano Puentes
Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Anwar Salim Daccarett Alvarado
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Paola Andrea Castellanos Guerra
Contralora Delegada para el sector Trabajo

German Castro Ferreira
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

Ada América Millares Escamilla
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente

Ruben Dario Granada Escobar
Contralor Delegado para el Posconflicto

Oscar Antipar Cadena Rojas
Contralor Delegado para el Sector Salud

Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia, Cultura, Recreación y Deporte

Paola Aguirre Moreno
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

Luis Fernando Mejía Gómez
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Luis Eduardo Parra Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad

Julio Cesar Cárdenas Uribe
Contralor Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Andrés Castro Franco
Contralor Delegado para el Sector Justicia

*Hitler Rouseau Chaverra Ovalle
Contralor Delegado para Población Focalizada
Sigifredo López Tobón
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional*

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

*Diego Castro García
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico*

*Emiliano Alcides Zuleta Arzuaga
Director Oficina de Planeación*

*William Fernando Oviedo Camargo
Director de Oficina de Sistemas e Informática*

*Becqui Paola Ordóñez García
Directora Oficina de Control Interno*

*Omar Javier Contreras Socarrás
Director Oficina de Control Disciplinario*

*Isduar Javier Tobo Gutiérrez
Director Oficina Jurídica*

*José Ignacio Arango Bernal
Director Centro de Estudios Fiscales*

*Lucía Esparza Baena
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones*

*Elizabeth Monsalve Camacho
Gerente del Talento Humano*

*Jaime Escobar Vélez
Gerente Administrativo y Financiero*

*Nivaldo Hernán Onatra Campo
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso*

*Irma Alexandra Cárdenas Castañeda
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción*

*Luis Enrique Abadía García
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes*

*Elvia Isabel Otero Ojeda
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata*

*Fabián Acosta Vizcaya
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático*



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República

Jaime Escobar Vélez
Vicecontralor General de la República

Dirección y coordinación del informe:

Ana Elena Monsalvo Herrera
Contralora Delegada 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
Jackeline del Socorro Arrieta Vidal
Germán Malaver Canaria
Esmeralda Martín Moreno
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz

Direcciones sectoriales DES de Infraestructura y Defensa y de Vigilancia Fiscal (DVF)

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

Revisión Técnica
Beethoven Herrera Valencia

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

ISSN 1794-5356

Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44-35
PBX: (57) 1 – 5187000
Código postal: 111071
Bogotá D.C., Colombia
Julio de 2023
www.contraloria.gov.co

Contenido

Presentación.....	15
Introducción.....	21
Capítulo I	
Aspectos generales del presupuesto.....	23
1.1 Los supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2022 y los resultados económicos.....	23
1.2 Programación del presupuesto.....	30
1.2.1 Programación del ingreso 2022.....	36
1.2.2 Programación del gasto 2022.....	39
1.3 Pérdidas de apropiación.....	42
1.4 Evolución de las instituciones presupuestales en Colombia: a propósito de los cien años de la Contraloría General de la República.....	47
Capítulo II	
Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2022.....	55
2.1 Ejecución de los ingresos.....	55
2.1.1 Ejecución de los ingresos corrientes.....	62
2.1.2 Ingresos corrientes no tributarios.....	69
2.1.3 Ejecución de los recursos de capital de la Nación.....	70
2.1.4 Ejecución de otros ingresos de la Nación.....	75
2.1.5 Ejecución de los ingresos de los Establecimientos Públicos.....	77
2.2 Ejecución de gastos de la vigencia 2022.....	80
2.2.1 Gastos de Funcionamiento.....	86
2.2.2 Gastos de inversión.....	94
2.2.3 Servicio de la deuda.....	104
2.2.4 Ejecución rezago constituido 2021.....	111
2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2022.....	112
2.2.6 Vigencias futuras.....	121
2.3 Resultado presupuestal.....	126
Capítulo III	
Cuenta del Tesoro 2022.....	129
3.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	130
3.2 El balance de caja de la Tesorería.....	131
3.2.1 Portafolios de la Tesorería y los Fondos Administrados.....	133
3.2.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería (DGCPTN).....	135
3.2.3 Balance corriente de la DGCPTN.....	136

Capítulo IV	
Gasto Público Social.....	141
4.1 Programación y ejecución del Anexo Gasto Social.....	149
4.2 Gasto en pensiones.....	152
4.2.1 Ejecución del gasto en pensiones en la vigencia 2022.....	155
4.2.2 Asignaciones de retiro y pensiones de la Fuerza Pública.....	158
4.3 Sistema General de Participaciones (SGP).....	158
4.3.1 Participación para Educación.....	159
4.3.2 Participación para Salud.....	161
4.3.3 Asignación especial para agua potable y saneamiento básico.....	163
4.3.4 Asignación de Propósito General.....	164
4.3.5 Asignación especial para resguardos indígenas.....	165
4.3.6 Asignación especial para alimentación escolar.....	166
4.3.7 Asignación especial para municipios de la ribera del Río Magdalena.....	166
4.3.8 Asignación especial para primera infancia.....	166
4.4 Programa Ingreso Solidario.....	166
4.5 Programa Más Familias en Acción.....	171
4.6 PAEF micro y pequeños empleadores.....	172
4.7 Estrategia SACÚDETE y Nuevo Empleo.....	172
4.8 Matrícula CERO.....	174
4.9 Subsidios de vivienda.....	177
Capítulo V	
Opinión.....	183
5.1 Fundamento de la opinión no razonable.....	183
5.1.1 Incorrecciones de las auditorías individuales.....	186
5.1.2 Imposibilidades de obtener evidencia en auditorías micro.....	187
Referencias Bibliográficas.....	189
Anexo 1	
Límites de la Ley 225 de 1995.....	191
Anexo 2	
Vigencias futuras para ejecutar en 2022 por sector, entidad y tipo de gasto.....	203
Anexo 3	
Hallazgos Presupuestales.....	213

Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1-1 Principales supuestos macroeconómicos	
Presupuesto General de la Nación 2022.....	24
Cuadro 1-2 Presupuesto General de la Nación 2019-2022	
Proyectos aprobados.....	34
Cuadro 1-3 Modificaciones al presupuesto de ingresos 2022.....	37
Cuadro 1-4 Modificaciones en la programación de gastos 2022.....	40
Cuadro 1-5 Servicio de la deuda interna vigencia 2022.....	41
Cuadro 1-6 Pérdidas de apropiaciones por sector económico PGN 2022.....	44
Cuadro 1-7 Pérdidas de apropiaciones, 2019 – 2022.....	46

Capítulo 2

Cuadro 2-1 Ejecución de ingresos del Presupuesto General de la República 2022.....	56
Cuadro 2-2 Presupuesto de Rentas 2018-2022:	
Montos globales e indicadores.....	57
Cuadro 2-3 Recaudos en papeles 2022.....	61
Cuadro 2-4 Devoluciones en TIDIS 2022.....	72
Cuadro 2-5 Ejecución Ingresos Corrientes de la Nación 2022.....	63
Cuadro 2-6 Ingresos tributarios: recaudo efectivo neto 2021 y 2022.....	65
Cuadro 2-7 Ingresos tributarios: recaudo efectivo neto 2018-2022.....	66
Cuadro 2-8 Ingresos corrientes no tributarios 2021-2022.....	70
Cuadro 2-9 Recursos de capital: recaudo efectivo neto 2022.....	71
Cuadro 2-10 Ingresos por excedentes financieros, dividendos y utilidades 2019-2022.....	72
Cuadro 2-11 Recursos del crédito 2021-2022.....	74
Cuadro 2-12 Ejecución ingresos Fondos especiales vigencia 2022.....	76
Cuadro 2-13 Ejecución por fondo especial, vigencia 2022.....	77
Cuadro 2-14 Ejecución ingresos propios de los Establecimientos Públicos, 2022.....	78
Cuadro 2-15 Ingresos de los Establecimientos Públicos 2022.....	80
Cuadro 2-16 Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2022.....	85
Cuadro 2-17 Gastos de funcionamiento 2022.....	87
Cuadro 2-18 Sectores donde se incrementaron los recursos definitivos para bienes y servicios 2021-2022.....	88
Cuadro 2-19 Apropiación definitiva para gastos de personal 2019-2022.....	90
Cuadro 2-20 Gastos de personal 2021-2022.....	91
Cuadro 2-21 Per cápita mensual de gasto en 2022 por nivel del cargo Registraduría Nacional.....	92
Cuadro 2-22 Ejecución de la inversión en Presupuesto General de la Nación por intersubsectorial vigencia 2022.....	97
Cuadro 2-23 Presupuesto de inversión agrupado por sector y programas 2022.....	99
Cuadro 2-24 Pagos servicio de la deuda: actual vs total, 2017-2022.....	106
Cuadro 2-25 Ejecución del servicio de la deuda 2022.....	107

Cuadro 2-26 Operaciones que afectaron los TES B con vencimiento en mayo de 2022.....	108
Cuadro 2-27 Pagos por amortizaciones otras cuentas por pagar 2021-2022	109
Cuadro 2-28 Acuerdos Marco de Retribución.....	111
Cuadro 2-29 Ejecución rezago constituido 2021.....	111
Cuadro 2-30 Ejecución reservas constituidas 2021.....	112
Cuadro 2-31 Ejecución cuentas por pagar constituidas 2021.....	112
Cuadro 2-32 Comparativo rezago constituido por entidades en SIIF.....	116
Cuadro 2-33 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2022.....	123
Cuadro 2-34 Porcentaje de Vigencias Futuras comprometidas por vigencia 2019-2022.....	125
Cuadro 2-35 Vigencias Futuras autorizadas y comprometidas en 2022 para 2023.....	126
Cuadro 2-36 Resultado presupuestal por compromisos.....	127

Capítulo 3

Cuadro 3-1 Fuentes y usos de la Tesorería.....	130
Cuadro 3-2 Balance de Tesorería.....	132
Cuadro 3-3 Composición del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	134
Cuadro 3-4 Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional Activos y pasivos corrientes.....	138

Capítulo 4

Cuadro 4-1 Población en pobreza y pobreza extrema por tipos de población 2019-2021.....	146
Cuadro 4-2 Distribución y participación por sectores de los recursos presupuestados en el Anexo Gasto Social 2018-2022.....	150
Cuadro 4-3 Ejecución del AGS 2005-2022.....	151
Cuadro 4-4 Colpensiones Pensionados por rango de pensión y nómina.....	153
Cuadro 4-5 Ejecución del gasto para el tema pensional 2021-2022.....	156
Cuadro 4-6 Presupuesto definitivo entidades seleccionadas para pensiones y población beneficiada 2021-2022.....	157
Cuadro 4-7 Apropiación del SGP 2017 – 2022, ejecución y participación 2022.....	159
Cuadro 4-8 Ejecución participación para educación 2022.....	160
Cuadro 4-9 Valoración del acceso al Sistema Educativo por situación de pobreza 2022.....	160
Cuadro 4-10 Ejecución participación para salud 2022.....	161
Cuadro 4-11 Valoración del acceso al sistema de salud por situación de pobreza 2022.....	162
Cuadro 4-12 Ejecución SGP agua potable 2022.....	163
Cuadro 4-13 Ejecución SGP Propósito General por componente 2022.....	165
Cuadro 4-14 Ejecución gasto asignación especial resguardo indígenas 2022.....	165

Cuadro 4-15 Familias beneficiadas de Más Familias en Acción.....	168
Cuadro 4-16 Monto girado a las empresas y número de beneficiarios del programa PAEF 2020-2021.....	170
Cuadro 4-17 Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores por tamaño del empleador 2021-2022.....	172
Cuadro 4-18 Población Afiliada a fondos de pensiones por tipo de fondo...	173
Cuadro 4-19 Beneficiarios de la estrategia SACÚDETE y Nuevo Empleo por tamaño del empleador 2021-2022.....	174
Cuadro 4-20 Asistencia a educación terciaria de la población con edades entre 18 a 24 años.....	175
Cuadro 4-21 Variación de la asistencia educativa a IES públicas de la población con edades entre 14 a 28 años.....	176
Cuadro 4-22 Porcentaje de hogares por tipo de vivienda en que habitan 2022.....	178
Cuadro 4-23 Hogares en déficit habitacional, según tipo (%) Total nacional y área 2019 – 2022.....	178
Cuadro 4-24 Programas de vivienda urbana, metas cuatrienio y logros 2022.....	180
Cuadro 4-25 Programas de vivienda rural, metas cuatrienio y logros 2022.....	181

Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1-1 PIB trimestral: tasa de crecimiento anual 2019-2022.....	25
Gráfico 1-2. Tasa de inflación 2019-2022.....	27
Gráfico 1-3. Evolución tasas de interés locales 2019-2022.....	28
Gráfico 1-4. Evolución de la Tasa de Cambio Representativa del Mercado.....	29
Gráfico 1-5 Evolución del precio internacional del petróleo: referencia <i>Brent</i>	30
Gráfico 1-6 Pérdidas de apropiación	43

Capítulo 2

Gráfico 2-1 Presupuesto General de la Nación: Recaudado efectivo neto por concepto.....	57
Gráfico 2-2 Recaudado efectivo neto: participación de los conceptos de ingreso 2018-2022.....	59
Gráfico 2-3 Evolución del PGN definitivo 2019 – 2022.....	81
Gráfico 2-4 Evolución del PGN 2019 – 2022.....	82
Gráfico 2-5 Ejecución presupuestal 2022.....	83
Gráfico 2-6 Evolución gasto en adquisición de bienes y servicios 2019-2022.....	89
Gráfico 2-7 Salario promedio mensual por nivel educativo.....	93
Gráfico 2-8 Salario promedio mensual por años de estudio.....	93
Gráfico 2-9 Rubro de inversión en el PGN 2010-2022.....	95
Gráfico 2-10 Formación bruta de capital fijo: tasas de crecimiento trimestral.....	103
Gráfico 2-11 Participación del servicio de la deuda dentro del Presupuesto General de la Nación (obligaciones) 2014-2022.....	104
Gráfico 2-12 Reservas constituidas 2014-2022.....	113
Gráfico 2-13 Límites en la constitución de reservas Ley 255 de 1995.....	118
Gráfico 2-14 Cuentas por pagar constituidas 2014 - 2022.....	120
Gráfico 2-15 Vigencias Futuras autorizadas y ejecutadas 2014-2022*.....	122
Gráfico 2-16 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2022.....	124
Gráfico 2-17 Resultado presupuestal.....	128

Capítulo 4

Gráfico 4-1 Participación del gasto social países de la OCDE como porcentaje presupuesto público 2022 o últimos años.....	142
Gráfico 4-2 GPS y participación respecto al PGN definitivo 2005 – 2022....	143
Gráfico 4-3 Per cápita diario compromiso AGS (Pesos de 2022) y porcentaje de pobreza 2013-2022.....	145
Gráfico 4-4 Índice de Gini 2018-2021.....	147

Gráfico 4-5 Índice de GINI países de América del Sur 2021.....	147
Gráfico 4-6 Crecimiento inclusivo.....	148
Gráfico 4-7 Indicadores de Educación y Salud 2010 – 2021.....	149
Gráfico 4-8 Pensión aproximada como función del salario devengado.....	154
Gráfico 4-9 Inversiones en TES de las AFP y del RPM.....	155
Gráfico 4-10 Cobertura en salud por situación de pobreza por quintiles de ingreso 2021.....	162
Gráfico 4-11 Cobertura y distribución por quintiles de ingreso de las ayudas monetarias en la pandemia por Ingreso Solidario, pagos adicionales a Colombia Mayor, Familias en Acción y servicios públicos 2021.....	167
Gráfico 4-12 Cobertura y distribución por quintiles de ingreso de los subsidios de Familias en Acción 2021.....	169
Gráfico 4-13 Tasa bruta de matrícula en educación superior.....	175
Gráfico 4-14 Per cápita por hogar en pesos constantes del 2022 del subsidio asignado para vivienda por hogar y hogares beneficiados 2003-2022.....	179

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR) examina en el presente informe la programación y ejecución de los ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2022 y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional.

Los registros de la ejecución presupuestal, en la medida que sean completos y transparentes, se convierten en un instrumento clave que debe permitir al honorable Congreso de la República y a la ciudadanía medir, evaluar y controlar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales implementados y de las diferentes fuentes de financiación utilizadas. Como ha señalado la OCDE “la transparencia presupuestaria mejora la rendición de cuentas, la legitimidad, la integridad, la inclusión y la calidad de las decisiones presupuestarias, lo que contribuye a mejorar la confianza entre los gobiernos y sus ciudadanos.” (OCDE, 2020 pág. 104).

Los desfases entre los supuestos y los valores observados de las variables macroeconómicas afectaron los resultados presupuestales tanto en los ingresos como en gasto. El uso de proyecciones muy optimistas (alto crecimiento, baja inflación) pueden mostrar un resultado fiscal más favorable (mayores ingresos, menores gastos) y cuando estas estimaciones no se cumplen se requiere realizar ajustes durante la etapa de ejecución en los diferentes rubros presupuestales en miras de mantenerse dentro de las metas de política y/o las restricciones legales existentes. Una programación adecuada y el uso de los principios contables internacionalmente aceptados contribuyen a la transparencia de la gestión pública

El Congreso de la República aprobó el PGN para la vigencia 2022 por \$350,40 billones y lo ajustó en \$2,66 billones para alcanzar un total definitivo por \$352,66 billones, de los cuales \$333,76 billones le correspondieron a la Nación y \$18,90 billones a los establecimientos públicos.

De acuerdo con la información del Sistema de Información Financiera (SIIF) en la vigencia 2022, los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$328,80 billones (22,5% del PIB), es decir, el 93,2% de lo estimado para la vigencia total. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$305,03 billones (91,4% de la meta anual), mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$23,77 billones (125,8% del recaudo estimado para el año).

Impulsado por la recuperación de la actividad económica, el recaudo tributario en 2022 aumentó en \$50,64 millones (31,3%) y se situó en \$212,20 billones. Los ingresos tributarios representaron el 69,7% de los ingresos de la Nación, mientras que en 2021 lo hicieron en 53,6% y en 2020 en tan solo el 48,1%. Si los comparamos con lo obtenido por los recursos de crédito, vemos que en 2019 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudaron \$4,01 en tributos, en 2020 esta proporción bajó a \$1,17 y en 2021 se recuperó llegando a \$1,86, mientras que en 2022 llegó a \$3,71, mostrando que en la última vigencia fiscal bajó la dependencia de los recursos del crédito.

Frente a los recursos de capital, los principales hechos presentados durante la vigencia 2022 fueron:

- El alto costo del endeudamiento llevó a que el Gobierno recurriera en menor medida al crédito como opción de financiamiento. Los recursos del crédito ascendieron en 2022 a \$57,24 billones, lo que representó una caída del 20,1% frente a 2021.
- Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron un incremento de \$2,95 billones, llegando a \$10,85 billones. Este mayor ingreso se dio pese a las menores utilidades recibidas del Banco de la República (\$632.000 millones). La otra gran fuente de pago de dividendos a la Nación fue Ecopetrol con \$16,30 billones, aunque no todo este monto se registró presupuestalmente ya que una parte fue destinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al pago del valor adeudado a Ecopetrol por parte del Fondo de Precios de los Combustibles (FEPC).
- Por recuperación de cartera se recibieron ingresos por \$2,11 billones. Se destacaron los \$1,86 billones recibidos en acreencias generadas por el pago de sentencias y conciliaciones fijadas en los Acuerdos Marco de Retribución establecidos por el parágrafo 2 del Artículo 53 de la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, cabe destacar el incremento de los ingresos propios de los establecimientos públicos debido a las mayores contribuciones recibidas.

En cuanto al gasto para la vigencia fiscal 2022, se tuvo una apropiación definitiva de \$352,66 billones, distribuidos en funcionamiento con el 59,9%, servicio de la deuda con el 20,3% e inversión con el 19,8%. La ejecución medida por el momento de obligación llegó al 88,4%:

89% en funcionamiento, 79,8% en inversión y 96,0% en servicio de la deuda, mientras que, por su parte, se presentaron pérdidas de apropiación por \$12,51 billones. El rezago constituido ascendió a \$29,20 billones: \$28,37 billones por reservas presupuestales y \$0,83 billones de las cuentas por pagar.

El monto de la reserva varió en 21% respecto a 2021, se reitera en este informe que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante la Ley de presupuesto induce a las entidades a constituir como reserva lo que debería registrarse como cuentas por pagar, así la reserva registrada está sobrestimada y las subestimadas.

Las pérdidas de apropiación representaron el 4% del presupuesto definitivo, cuyo mayor monto se dio en funcionamiento, en el tema pensional con \$4,10 billones, y en inversión con \$3,72 billones, con un alto valor si se tiene en cuenta la escasez de recursos y las necesidades de la población más vulnerable.

Según el mensaje presidencial del proyecto de presupuesto se programó con austeridad y equidad, con reducción en la nómina de servidores públicos y en la adquisición de bienes y servicios, aunque al compararse con la vigencia 2021 la adquisición de bienes y servicios varió en 24% y los gastos de personal lo hizo en 10%.

El criterio de equidad tampoco se reflejó en el gasto público ni entre este y otros sectores. Del PGN definitivo para funcionamiento, el 33,8% del recurso, correspondiente a \$71,49 billones, se destinó a gastos de personal, incluyendo las entidades del sector central y los pagos con el Sistema General de Participaciones. Mientras un empleado público en promedio tiene un ingreso laboral de 3,3 smlmv, en el sector privado es de 1,7 smlmv y los trabajadores por cuenta propia de 1,4 smlmv. En el caso del empleo público, el ingreso salarial del nivel directivos llegó a ser 3,5 veces mayor que el promedio de los empleados públicos.

En cuanto al gasto social, los análisis de la CGR indican que parte de ese recurso favoreció o está favoreciendo a quienes tienen más ingreso. Tal es el caso del monto pagado con ocasión de la pandemia para el programa Ingreso Solidario y los montos adicionales para Familias en Acción, Colombia Mayor y servicios públicos, en los cuales un 9% de la población de más alto ingreso se benefició de estos subsidios, además de registrar una cobertura de tan solo el 6% de la población con más bajo ingreso.

Para el Programa de Apoyo al Empleo Formal, el per cápita de recurso entregado a empresas grandes fue de \$2.053 millones, mientras que el per cápita general fue de \$50 millones. En cuanto a la estrategia Sacúdete y el programa Nuevo Empleo, el 47% de los beneficiarios correspondió a microempresas, el 32% a pequeñas, el 13% a medianas y el 8% a grandes y muy grandes. Sin embargo, el mayor per cápita por empresa y el mayor costo se dio en las grandes y muy grandes empresas, las cuales se beneficiaron del 75% del recurso. La cobertura ascendió al 1%, siendo las grandes y muy grandes empresas las que presentaron mayor cobertura, cuando lo deseable era que el nuevo empleo formal se generara con preferencia en las empresas de menor tamaño, las cuales se caracterizan por la informalidad de sus trabajadores y bajos salarios, mientras las grandes empresas tienen mayor posibilidad de generar empleo formal.

Respecto al gasto en los temas pensionales, se sigue presentando inequidad horizontal en el Régimen de Prima Media (RPM), así como entre este régimen y el de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En el RPM la inequidad horizontal se reflejó en que mientras en el 54% de los pensionados con pensión de un smlmv se gastó el 30% del recurso, en el 5,3% de los pensionados, con pensiones de más de cinco smlmv, se gastó el 23% del recurso. Así, el sistema pensional no solo es regresivo debido a que las personas que no logran cotizar las suficientes semanas o el ahorro suficiente para financiar su pensión terminan subsidiando a aquellas con empleos más estables y de mayores ingresos que sí lo logran.

La CGR advierte que continúa aumentando el recurso del PGN asignado a las AFP para cubrir el riesgo de deslizamiento del salario mínimo por aplicar el Decreto 036 de 2015 que reglamentó el artículo 14 de la Ley 100, cuando se suponía que el RAIS era auto sostenible. De acuerdo con Asofondos y los registros de SIIF, mientras en 2017 se requirieron \$5.700 millones, en 2022 el monto requerido alcanzó los \$298.178 millones.

En lo referente al gasto de inversión, del monto apropiado para la vigencia 2022 se comprometieron \$65,96 billones y se obligaron \$54,89 billones, con una ejecución (obligaciones/apropiación definitiva) del 78,8% frente al 77,0% registrado en la vigencia anterior. Los pagos por inversión alcanzaron los \$54,39 billones y se constituyó un rezago al final de la vigencia por \$11,57 billones, correspondiente a las reservas presupuestales por \$11,07 billones y las cuentas por pagar por \$0,50 billones.

Por grupos intersubsectoriales se presentó una mayor ejecución presupuestal en inversión en: Desarrollo social, Educación, Trabajo, Minas y Energía, Salud y Bienestar Social con un porcentaje superior al 80%, los cuales tienen un alto componente de subsidios. Entre los sectores que registraron una mediana ejecución se encontraron: Transporte, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comunicaciones y Defensa y Seguridad con registros entre el 60% y 80% de ejecución. Finalmente, se generó una baja ejecución en sectores como: Gobierno, Justicia, Ambiente, Industria y Comercio. Es importante señalar que un buen porcentaje del gasto en inversión correspondió a subsidios: a las familias y la energía (eléctrica y combustibles), entre otros.

En lo referente al servicio de la deuda, al comparar la razón entre las obligaciones por este concepto y las totales se observó un incremento de 4,6 puntos porcentuales entre 2020 y 2022. En especial, el incremento del indicador en 2022 reflejó el impacto de la depreciación del peso colombiano (20,8% anual), el aumento de la inflación local y la subida en las tasas de interés, especialmente la externa, ya que el 17% de la deuda externa del Gobierno Nacional se contrató a tasa variable.

Los pagos por servicio de la deuda llegaron en 2022 a \$73,83 billones (5,0% del PIB), de los cuales \$15,17 billones correspondieron a deuda externa y \$58,66 billones a interna. Respecto a 2021, los pagos por servicio de la deuda se incrementaron en 18,1%.

Uno de los aspectos a destacar en la vigencia fiscal 2022 fue el alto incremento de los pagos por amortizaciones de las otras cuentas por pagar, al pasar de \$4,33 billones en 2021 a \$19,84 billones en 2022, con un incremento de 358,1%. En el caso del Ministerio de Hacienda estos pagos se discriminaron en: \$8,97 billones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$7,43 billones al pago de sentencias y conciliaciones, \$420.000 millones a subsidios del sector eléctrico, y \$410.110,49 millones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud.

Finalmente, en opinión de la CGR, debido a la significatividad de las situaciones analizadas (\$50,04 billones), en la sección "Fundamento de la opinión no razonable" se concluye que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para concluir que las incorrecciones fueron materiales y generalizadas en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación, por lo que se emite una opinión no razonable.

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR), 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 2022.

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 2022, 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 examina el gasto social con el detalle de los principales hechos y consecuencias de la aplicación de los recursos destinados a financiar las políticas públicas del Estado.

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

Capítulo I

Aspectos generales del presupuesto

Este capítulo analiza los aspectos relacionados con la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal 2022. La primera sección presenta las principales variables macroeconómicas que afectaron el cumplimiento de los objetivos del presupuesto, tanto en materia de planeación, programación y ejecución. La segunda sección presenta los principales resultados del proceso de programación presupuestal tanto para los ingresos como para los gastos. La última sección presenta, en el marco de la conmemoración del primer centenario de la Contraloría General de la República, una muy breve revisión de la evolución histórica de las instituciones presupuestales en Colombia.

1.1 Los supuestos macroeconómicos en el presupuesto 2022 y los resultados económicos

El presupuesto público constituye un elemento clave dentro de la ejecución de las políticas públicas y tanto su diseño como su ejecución deben ser consistentes con las metas económicas de las autoridades económicas. Una planeación adecuada constituye una etapa crucial del proceso presupuestal que permite evitar que “en la fase posterior de ejecución no se presenten problemas o circunstancias que lleven al ejecutivo a introducir modificaciones y, por tanto, se vea afectado el cumplimiento de metas en programas gubernamentales y se alteren, asimismo, las metas fiscales”¹.

Los desfases entre los supuestos y los valores observados de las variables macroeconómicas afectan los resultados presupuestales tanto a nivel de ingresos como de gasto. El uso de proyecciones muy optimistas (alto crecimiento, baja inflación) pueden mostrar un resultado fiscal más favorable (mayores ingresos, menores gastos) y cuando estas estimaciones no se cumplen se requiere de ajustes durante la etapa de ejecución en los diferentes rubros presupuestales con miras a mantenerse dentro de las metas de política y/o restricciones legales existentes. Una programación adecuada y el uso de los principios contables internacionalmente aceptados contribuyen a la transparencia de la gestión pública.

1. Barrera Carlos (2022) pág. 14.

En la preparación del PGN de la vigencia 2022 el Gobierno utilizó los supuestos macroeconómicos contenidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021 y el Plan Financiero 2022 (Cuadro 1-1), los cuales eran consistentes con un déficit de las cuentas del Gobierno Nacional del 7,0% del PIB. Las proyecciones se realizaron en 2021 en un contexto de alta incertidumbre debido a la evolución de la pandemia (caracterizada por la sucesión de diversos picos de contagio) y sin que se pudiera determinar el momento en que se alcanzaría la inmunidad colectiva de forma que se pudieran eliminar definitivamente las restricciones a la movilidad de los ciudadanos y a la actividad productiva. A esto se sumaba la posibilidad de aparición de nuevas variantes del virus con un impacto incierto sobre la salud de la población.

Cuadro 1-1

Principales supuestos macroeconómicos
Presupuesto General de la Nación 2022

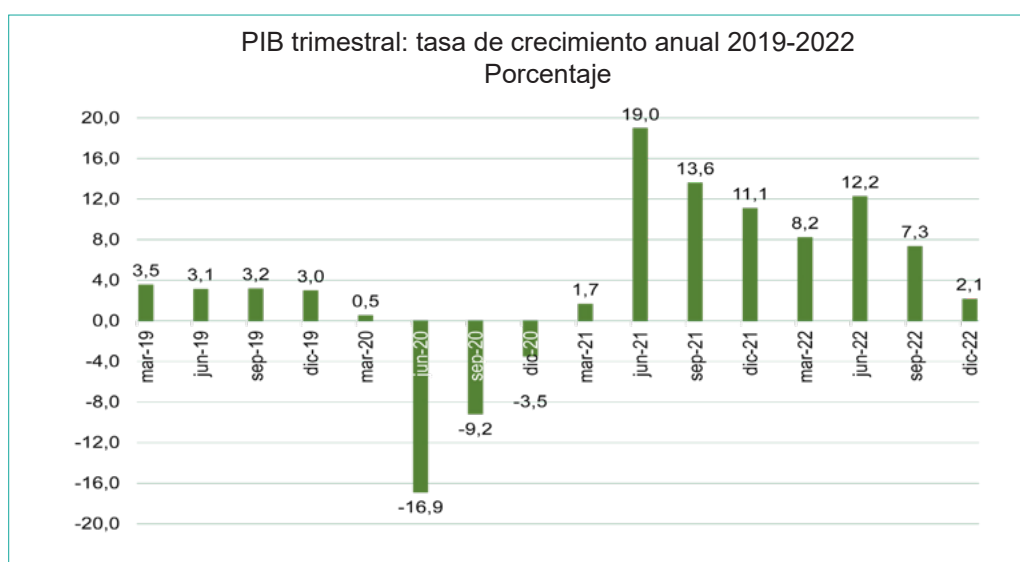
Variables	2021		2022	
	Supuesto	Observado	Supuesto	Observado
Tasa real de crecimiento económico, %	6,0	11,0	4,3	7,3
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.109.264,0	1.192.586,0	1.197.324,0	1.462.522,4
PIB nominal (variación %)	10,6	19,5	7,9	22,6
Importaciones (millones USD CIF)	47.854,8	61.101,4	50.618,1	77.413,4
Crecimiento importaciones totales, %	15,9	40,5	5,8	26,7
Inflación doméstica fin de período, IPC %	3,0	5,6	2,8	13,1
Devaluación promedio período, %	-0,7	1,5	2,1	13,6
Tasa de cambio promedio período, \$	3.667,0	3.747,2	3.744,0	4.256,2
Precio spot crudo <i>Brent</i> , promedio anual USD	50,2	70,9	63,0	100,9

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

Después de la fuerte caída de la economía en 2020, el proyecto de PGN 2022 se construyó bajo el supuesto que la economía tendría un rebote del 6,0% en términos reales en 2021 y se esperaba que el país creciera 4,3% en 2022. Los resultados económicos mostraron que la recuperación de la economía en 2021 fue mejor de lo esperado (11,0%), así como el crecimiento en 2022 fue más fuerte de lo proyectado (7,3%). Estos resultados permitieron mejorar el recaudo tributario, modificando las fuentes de recursos del Gobierno Nacional.

La economía del país mostró un proceso de desaceleración en su ritmo de crecimiento real desde 2015, de forma tal que en 2017 solo creció en 1,4%. El ritmo de crecimiento real del país mejoró notablemente en 2018 y 2019, proceso que fue interrumpido por la crisis generada por la pandemia de la COVID 19. Las medidas de confinamiento adoptadas para enfrentar la expansión del virus y la caída de los precios internacionales del petróleo conllevaron una drástica caída 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 16,9% en ese trimestre, constituyéndose en 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.

Las fuertes caídas registradas en 2020 establecieron una baja base de comparación, la cual contribuyó a los altos registros de las variaciones anuales del PIB trimestral real desde el segundo trimestre de 2021. En 2022 el efecto base empezó a desaparecer, por lo cual las tasas de crecimiento fueron menores a las del año anterior. El fenómeno más relevante fue la desaceleración en el ritmo de crecimiento durante el segundo semestre de 2022, que llevó a que el crecimiento en el último trimestre del año fuese de tan solo el 2,1%.

La recuperación de la actividad económica fue disímil por sectores productivos. Se destacó el incremento del 39,9% de las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios, del 13,9% en información y comunicaciones y del 11,1% en el sector comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento. Las actividades de agricultura, ganadería y pesca presentaron una caída real del 1,8%.

La recuperación económica de 2021 estuvo sustentada en el dinamismo de la demanda interna, en especial, del consumo privado. En 2022 la demanda interna presentó una variación real del 9,4%, destacándose el incremento del 16,8% de la formación bruta de capital y de 9,5% del consumo privado, mientras que el consumo del gobierno general tan sólo subió 0,3% en términos reales en 2022. Las exportaciones dieron un fuerte impulso a la economía en 2021 y 2022, con crecimientos reales del 15,9% y 14,8%, respectivamente, aunque dado que la dinámica de las importaciones fue aún mayor (incrementos del 26,7% y 22,3% en 2021 y 2022, respectivamente) se generó un incremento del déficit del sector externo, desbalance sobre el cual las calificadoras de riesgo llamaron la atención por ser fuente de vulnerabilidad de la economía nacional.

Uno de los principales hechos económicos de 2022 fue el repunte observado en los precios, cuyo fenómeno se presentó tanto a nivel nacional como internacional. Los resultados de la inflación fueron muy superiores a los utilizados en la programación presupuestal para 2022. La inflación interna, medida por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), volvió en 2022 a registros de dos dígitos, cerrando el año en 13,1%, el mayor registro desde 1999. El resultado estuvo muy encima del rango meta definido por el Banco de la República (Gráfico 1-2).

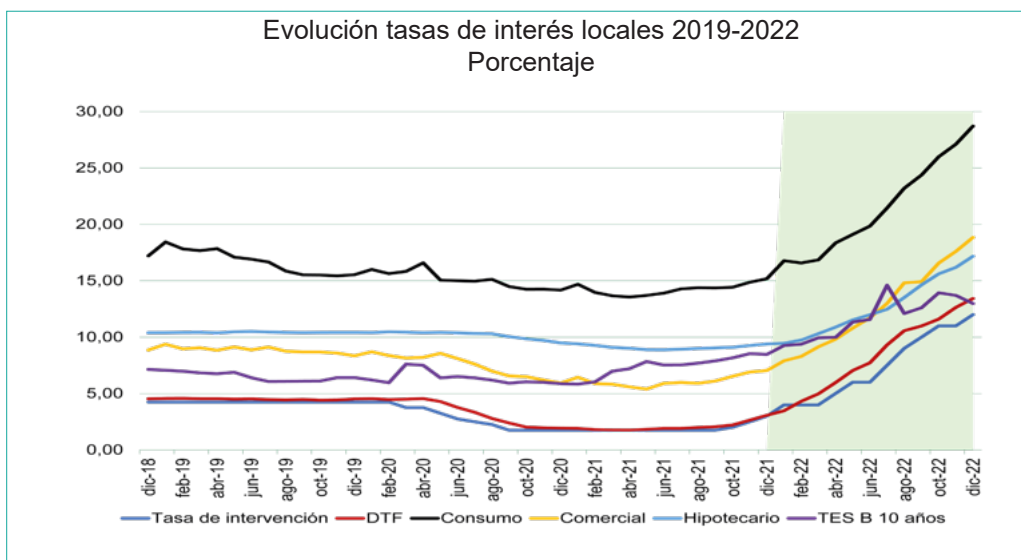
Gráfico 1-2

Fuente: DANE.

Tanto factores externos como internos impulsaron el aumento de los precios. En el frente externo, los persistentes problemas logísticos generaron presiones alcistas en los precios de fertilizantes y combustibles, que se acentuaron a causa de la guerra entre Ucrania y Rusia. Por su parte, en el frente interno, los problemas climáticos, el fortalecimiento de la demanda interna, la depreciación del peso y el incremento del salario mínimo fueron factores que contribuyeron al repunte de la inflación.

Buscando contener la inflación, el Banco de la República inició desde el último trimestre de 2021 una serie de aumentos en su tasa de interés de política. En 2022 la tasa de intervención de política pasó del 3,0% al 12,0% (Gráfico 1-3). Consecuentemente, las tasas de interés locales (tanto de captación como de colocación) mostraron fuertes subidas durante 2022. También las tasas de los bonos de deuda pública presentaron un fuerte crecimiento que contribuyó al incremento del servicio de la deuda.

Gráfico 1-3



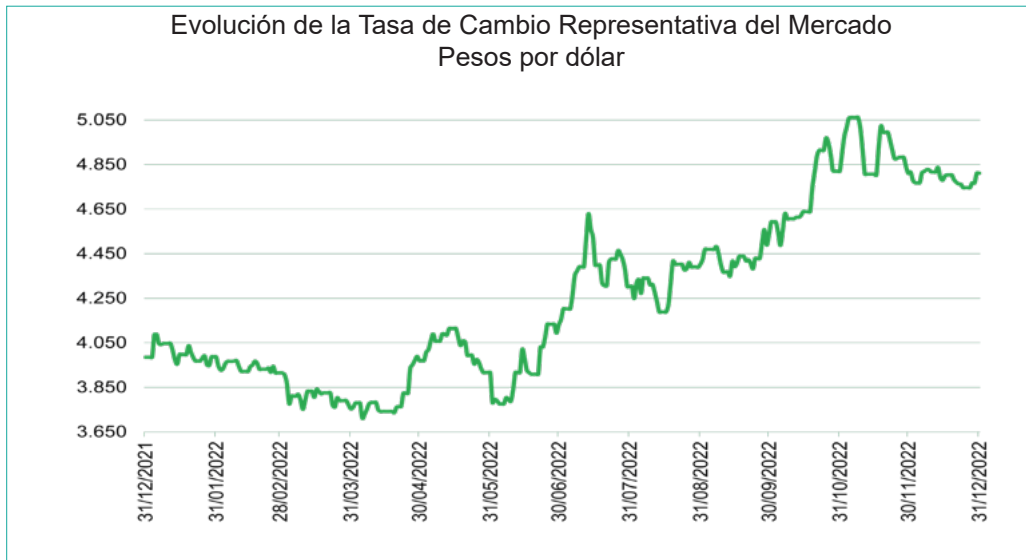
Fuente: Banco de la República.

La tasa de cambio promedio para 2021 se ubicó en \$3.747,2, valor superior al esperado por el Gobierno (\$3.667,0). La programación del PGN 2022 utilizó una base menor de tasa de cambio para calcular la devaluación esperada en 2022. La devaluación promedio de 2022 (13,6%) resultó muy superior al supuesto utilizado (2,8%).

El fortalecimiento global del dólar², un entorno internacional menos favorable para los activos de las economías emergentes, la incertidumbre en primer lugar sobre los resultados electorales locales y después por las políticas que adoptaría el nuevo gobierno, llevaron a una fuerte depreciación del peso colombiano desde el segundo trimestre de 2022 (Gráfico 1-4) que se corrigió parcialmente en el último mes del año. El efecto de esta mayor devaluación se reflejó en los flujos asociados a los impuestos de comercio con el exterior, los desembolsos de crédito externo, pero también con el pago del servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses).

2. Fortalecimiento que obedeció a un entorno internacional más desafiante tras el desmonte de los estímulos monetarios por parte de los bancos centrales y las perspectivas de desaceleración de la actividad económica global.

Gráfico 1-4



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

El precio internacional del petróleo no fue un factor tan determinante en la evolución de la tasa de cambio durante 2022, aunque su evolución sigue teniendo un fuerte impacto en las finanzas del Gobierno (tanto por los ingresos recibidos como por el subsidio al precio de la gasolina).

La referencia *Brent* mostró una tendencia creciente al inicio del año, superando la barrera de los cien dólares a finales de febrero (valor no registrado desde septiembre de 2014). La desaceleración de la actividad económica y la liberación de las reservas estratégicas de crudo de Estados Unidos y de la Agencia Internacional de Energía moderaron el incremento en marzo y abril. Sin embargo, las restricciones de oferta al crudo ruso elevaron el precio en mayo y junio. En el segundo semestre el precio internacional del petróleo mostró una tendencia decreciente por los temores de una reducción de la demanda consecuencia de la ralentización de la actividad económica global (Gráfico 1-5).

Gráfico 1-5



Fuente: U.S. Energy Information Administration.

1.2 Programación del presupuesto

Las dos últimas administraciones nacionales, en un ejercicio recurrente para la programación y ejecución presupuestal del PGN, registraron cambios fundamentales en las definiciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), tendientes a incumplir el principio de anualidad y de universalidad del gasto.

Ello se dio como efecto de los ajustes de algunos artículos en las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación, que se volvieron habituales y sobre los cuales la Contraloría General de la República (CGR) viene insistiendo como una mala práctica que lleva a una distorsión en la planeación, programación del presupuesto y en su ejecución. Ello llevó, específicamente, a la transformación de las cuentas por pagar o a que las pérdidas de apropiación (apropiaciones no comprometidas) puedan utilizarse en vigencias siguientes, en contravía de la definición de esta en el EOP.

En cuanto a las primeras, tan pronto termina la vigencia en curso, se constituyen y se pagan en los primeros meses del siguiente año, con lo que se mejora notablemente la deuda flotante (diferencia entre las cuentas por pagar de dos vigencias). Con las segundas, se reviven recursos aprobados en vigencias anteriores para aforarse en

la siguiente, con el fin de servir de financiamiento para nuevo gasto, incumpliendo, de nuevo, el principio de anualidad.

La CGR llama la atención, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, sobre la posibilidad que desde la programación se induzcan márgenes de las reservas y/o las cuentas por pagar que liberan recursos de apropiaciones no comprometidas en funcionamiento o del servicio de la deuda, para ser aforados en las vigencias siguientes. A ello se suma la inflexibilidad del presupuesto con partidas que inexorablemente deben cumplirse como gasto de personal, servicio de la deuda, el sistema de transferencias y los subsidios que deben incluirse en el rubro de inversión. Otro componente que hay que agregar son los gastos determinados en vigencias futuras. Todo ello da poco margen para una programación más ordenada y con otra visión de país que requiere urgentemente de la inversión pública para jalonar el crecimiento.

Existen otros artículos que fueron introducidos para solventar problemas de largo plazo, de tal forma que la Ley del Presupuesto General es, en esencia, una forma rápida de legislar para agilizar trámites, reservar recursos violando algunos de los principios presupuestales o la unidad de materia en la norma presupuestal para solventar la contabilidad 'creativa' de vigencias anteriores, como en el caso del Fondo de Estabilización de los Precios del Combustible (FEPC).

En este sentido, para el informe de la Cuenta del Presupuesto de la vigencia 2022 se presentaron artículos que cambian la forma de ejecución del presupuesto al modificar la constitución de las cuentas por pagar para disminuirlas si no cuentan con el Plan Anualizado de Caja (PAC) respectivo y aumentar las reservas presupuestales. Con ello, las entidades deben constituir reservas a pesar de haber recibido los bienes o servicios.

El primer artículo se refiere a la modificación de las cuentas por pagar:

“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).

“Artículo 27o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2021 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 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...”

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 o para cubrir déficit, todo ello desvirtuando lo aprobado por el Congreso de la República en las diferentes leyes anuales del presupuesto. Esto se hace mediante el artículo:

“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 2021 se podrán atender compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2022”.

Estas reglas mencionadas se aplicaron en la programación del presupuesto de las vigencias 2019, 2020, 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, pues se repiten año tras año y hasta con la misma numeración³.

3. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-070 de 2020, que responde una demanda a los artículos cuestionados, llegó a la conclusión que como es una ley anual con vigencia de un año (valga la redundancia) no se podía pronunciar sobre ello, pues el artículo demandado era parte de una norma que no estaba en vigor. La Corte perdió la visión de que este mismo artículo se viene repitiendo en todas las leyes anuales desde 2018 de tal forma que se estarían reformando los artículos mencionados, desconociendo la reserva de ley orgánica establecida en los artículos 151 y 352 de la Constitución.

Para la vigencia 2022, con la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, las inconformidades de la CGR se refieren a los artículos 78 y 90. Toda vez, que estos están directamente en contravía del principio de anualidad presupuestal. Pero a la vez, le proveyeron al Gobierno Nacional formas contables para enjugar temporalmente el déficit fiscal de las vigencias anteriores. Estos artículos son:

Artículo 78o. Para atender los pasivos en salud de la atención de la emergencia ocasionada por el COVID-19, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá utilizar sus apropiaciones presupuestales disponibles no comprometidas.

Artículo 90o. Pago de obligaciones del FEPC. Para atender las obligaciones a cargo del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), incluidas las causadas en vigencias anteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará directamente las correspondientes transferencias. Para el efecto podrá utilizar las apropiaciones presupuestales disponibles no comprometidas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, inclusive los recursos que se encuentren como saldos de caja del FEPC. El presente artículo entrará en vigencia a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1. Las obligaciones a cargo del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC), se podrán atender mediante apropiaciones de servicio de la deuda disponibles no comprometidas a partir de la fecha de expedición de la presente ley.

Parágrafo 2. En el año 2022, el Gobierno Nacional podrá utilizar, previa evaluación, el excedente de dividendos neto por la vigencia 2021 a transferir del Grupo ECOPETROL a la Nación como socio mayoritario, para compensar las deudas del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC con el Grupo ECOPETROL, sin que para esto se requiera operación presupuestal. Dicha operación deberá ser presentada ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES para su recomendación, en el marco del artículo 97 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Para efectos de lo establecido en el presente parágrafo, se entenderá por excedente de dividendos la diferencia entre aquellos efectivamente causados por las utilidades del ejercicio y los que resultarían del nivel de precio del petróleo que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que efectuará el ejercicio de cálculo.

Desde la vigencia 2020, como efecto de la crisis por la pandemia, el Presupuesto General de la Nación debió ajustarse a los nuevos requerimientos de recursos. Así, el presupuesto aprobado por el Congreso mediante la Ley 2063 de 2020, por \$314,00 billones, registró tres modificaciones fundamentales en la programación para 2021 y 2022 (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2
Presupuesto General de la Nación 2019-2022 Proyectos aprobados
 Billones de pesos de cada año

Concepto	Proyecto				Variación 2022/2021		Participación Porcentual 2022
	2019	2020	2021	2022	Absoluta	Porcentual	
Funcionamiento	157,19	172,06	184,93	210,14	25,21	13,6	60,0
Gastos de personal	31,18	33,43	35,26	37,87	2,61	7,41	10,8
Adquisición de bienes y servicios	8,93	8,74	8,95	9,92	0,98	10,91	2,8
Transferencias	113,76	126,16	137,71	157,62	19,91	14,46	45,0
SGP	41,26	43,85	47,68	49,57	1,89	3,96	14,1
Pagos pensionales sin FOMAG	39,42	43,29	34,38	51,92	17,53	51,00	14,8
Aseguramiento en salud	16,80	19,34	21,48	26,46	4,97	23,14	7,6
Instituciones de Educación Superior sin pensiones	3,25	3,65	3,95	4,36	0,41	10,36	1,2
FOMAG	2,04	2,39	8,25	2,76	-5,49	-66,50	0,8
Resto de transferencias	11,00	13,63	21,96	22,56	0,60	2,72	6,4
Gastos de comercialización y producción	2,27	2,53	1,45	2,70	1,25	86,39	0,8
Adquisición de activos financieros	0,31	0,38	0,51	0,49	-0,02	-4,60	0,1
Disminución de pasivos	0,23	0,24	0,46	0,41	-0,05	-10,61	0,1
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	0,53	0,59	0,60	1,12	0,52	87,48	0,3
Servicio de la deuda	66,44	59,30	70,52	78,01	7,49	10,63	22,3
Servicio de la deuda pública externa	18,72	14,29	25,34	15,62	-9,72	-38,36	4,5
Principal	10,71	5,64	14,65	3,94	-10,72	-73,14	1,1
Intereses	7,86	8,53	10,59	11,58	0,99	9,31	3,3
Comisiones	0,15	0,12	0,10	0,10	0,01	9,00	0,0
Servicio de la deuda pública interna	32,72	44,25	45,18	56,04	10,87	24,05	16,0
Principal	8,38	15,72	21,32	27,74	6,42	30,13	7,9
Intereses	21,24	21,38	22,74	26,64	3,90	17,15	7,6
Comisiones	0,10	0,15	0,29	0,41	0,12	43,59	0,1
Sustitución de pasivos	3,00	7,00	0,83	1,25	0,42	50,05	0,4
Inversión	35,37	40,35	58,55	62,25	3,70	6,32	17,8
Total	259,00	271,71	314,00	350,40	36,40	11,59	100,0
Total sin deuda	192,56	212,41	243,48	272,39	28,91	11,87	77,7

Fuente: CGR, proyectos de Presupuesto 2019, 2020, 2021, 2022 y Mensaje del presidente al proyecto de presupuesto de estas vigencias.

La primera se registró en aplicación 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. Así, el Decreto 085 del 26 de enero de 2021 incorporó \$18,5 billones de apropiaciones no utilizadas al presupuesto de la vigencia 2021.

La segunda, se originó en el manejo dado en estas vigencias a la deuda y en los ajustes al monto aprobado de los recursos de capital para alcanzar \$124,13 billones. Así, con la Resolución 1519 del 1 de julio de 2021, se incorporaron recursos del crédito por \$27,55 billones, de los cuales, \$11,94 billones fueron externos y \$15,61 billones internos; además que 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.

La tercera se presentó con los ajustes necesarios en la programación de los ingresos corrientes, en especial, por los ingresos tributarios como efecto de los resultados de la actividad económica y la reforma tributaria.

Para la vigencia 2021, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) por un total de \$314,00 billones, el cual equivalía a 27,7% del PIB, con la siguiente distribución: funcionamiento con \$185,01 billones (58,9%), inversión con \$53,09 billones (16,91%) y servicio de la deuda con \$75,90 billones (24,17%) (Cuadro 1- 2).

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 1-2).

La Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión social) 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 de los impuestos indirectos, en especial, del IVA en \$6,46 billones. También aumentó los recursos de capital en \$9,94 billones, así: Disposición de activos con \$2,00 billones; excedentes financieros con \$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, finalmente, en los reintegros y otros recursos no apropiados se incrementaron en \$1,35 billones. El rubro

de Fondos Especiales se adicionó en \$3,51 billones, de los cuales le correspondieron \$3,33 billones al FOME.

Para la vigencia 2022, el monto del PGN aprobado por la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, por \$350,4 billones, fue adicionado durante la vigencia en un monto neto de \$2,3 billones.

1.2.1 Programación del ingreso 2022

La proyección de ingresos de la Nación para 2022 estuvo marcada por el último año de la administración Duque, con una perspectiva de mayor crecimiento económico en el año, pero con iguales o mayores necesidades de recursos por parte del Estado y con dificultades en el endeudamiento público por parte de la Nación, dados los brotes de inflación mundial y la subida de las tasas de interés internacionales.

La propuesta inicial del Ministerio de Hacienda para el proyecto del Presupuesto de Rentas del PGN 2022 estaba desequilibrado, pues registraba recursos por \$348,34 billones frente a los gastos que ascendían a \$350,40 billones. De tal forma, en el mensaje presidencial se señalaba que “en el proyecto de ley de presupuesto para 2022 existe un faltante en la financiación que sería necesaria para cubrir el costo por concepto de inversión, en infraestructura y gasto social para los más vulnerables, que el CONFIS ha estimado en cerca de \$2 billones respecto a los recursos aforados” .

Una vez se ajustó el proyecto entre fuentes y usos, el Gobierno, en sus cifras agregadas, programó recursos por \$332,02 billones de la Nación y \$18,37 billones de los establecimientos públicos, para un total de \$350,40 billones, sin mayores diferencias en el agregado entre el proyecto presentado y el finalmente aprobado en el Congreso (Cuadro 1-3).

Así mismo, se estimaron recursos de capital por \$146,73 billones, rentas parafiscales por \$2,43 billones y Fondos especiales por \$12,01 billones (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

Modificaciones al presupuesto de ingresos 2022
 Billones de pesos

	Nombre del recurso	Apropiación inicial	Créditos	Contracréditos	Apropiación definitiva
	Nación	332,02	1,74	-	333,76
10	Ingresos corrientes de la Nación	170,85	0,01	-	170,86
10001010	Ingresos tributarios	169,37	-	-	169,37
100010110	Impuestos directos	81,10	-	-	81,10
100010120	Impuestos indirectos	88,27	-	-	88,27
10001020	Ingresos no tributarios	1,49	0,01	-	1,49
20	Recursos de capital de la Nación	146,73	0,11	-	146,83
50	Rentas parafiscales	2,43	-	-	2,43
60	Fondos especiales	12,01	1,62	-	13,63
	Establecimientos públicos	18,37	0,58	-0,06	18,90
310110	Ingresos corrientes	10,73	0,58	-	11,31
310120	Recursos de capital	2,97	-	-0,06	2,91
320	Fondos Especiales Estapúblicos	0,63	-	-	0,63
33010	Contribuciones parafiscales	4,05	-	-	4,05
	Total	350,40	2,32	-0,06	352,66

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

Entre las proyecciones que se tuvieron para la programación se pueden señalar⁴:

- La estimación de los ingresos tributarios se fundamentó en el impacto que tendría la reforma tributaria en 2022. Ello se basó en las metas fijadas por la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN). Esto, conforme a las normas tributarias vigentes y, en especial, la Ley de inversión social.
- Se estimaron que los dividendos de Ecopetrol en 2022 estarían en el orden de los \$8,4 billones, en especial, generados por la evolución de los precios internacionales del crudo. Monto a tener en cuenta por la operación que se realizaría frente al pago al Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FAEP).

4. Anexo mensaje PGN 2022, pg. 28

- Para 2022 se estimó que el Banco de la República no haría transferencias por utilidades.
- En cuanto a la disposición de activos se incluyeron \$7,1 billones en 2022 por este concepto, aunque, como en años anteriores, no se presentó una relación de los activos que el Gobierno pensaba sacar a la venta.
- Por recursos del balance se estimaron ingresos por \$10,32 billones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estos recursos “corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial menos la final”, que provienen en lo fundamental de las colocaciones anticipadas de recursos de crédito en la vigencia fiscal 2021, que quedarán disponible para cubrir gasto en 2022 por \$10,8 billones.
- El monto de recursos de capital previsto para 2022 ascendió a \$146,7 billones, representó el 44,6% del PGN y equivale a 12,3% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito interno y externo (\$102,2 billones); excedentes financieros y dividendos y utilidades de empresas de entidades descentralizadas (\$10 billones); disposición de activos (\$7,1 billones); rendimientos financieros (\$569 mm); reintegros (\$600 mm); recuperación de cartera (\$231 mm); recursos del balance (\$772 mm); y
- Se incluyeron \$25,3 billones de otros recursos de capital como otra partida que tradicionalmente no se ejecuta o se hacen operaciones de traslados internos para recursos del crédito.

En este sentido, en la programación presupuestal se incorporaron partidas donde no era evidente su fuente de financiación, las cuales representaron el 8,3% del PGN proyectado para 2022. Este faltante debió traducirse 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.

Ahora bien, la principal modificación presupuestal fue la adición hecha mediante el Decreto 147 del 27 de enero de 2022 por \$1,6 billones (Cuadro 1-3), correspondiente a los saldos no comprometidos en la vigencia de 2021, financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado por el Decreto Legislativo 444 de 2020. La incorporación de estos recursos obedeció a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 2159 de 2021, que autorizó esta operación

con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos que requiere la continuación de la lucha contra el COVID-19.

1.2.2 Programación del gasto 2022

Desde la vigencia 2020 el Gobierno Nacional ajustó el presupuesto de emergencia del COVID-19 para su ejecución en varias vigencias, 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, al cierre se registraron apropiaciones definitivas por \$343,94 billones.

En la vigencia 2021, los principales ajustes presupuestales por \$16,20 billones se encaminaron a emplear los recursos del Fondo para la Mitigación de Emergencias (FOME) no utilizados en la vigencia anterior en el gasto social, especialmente el generado por la pandemia en la salud pública y protección de la población vulnerable. Ello se efectuó mediante la figura comentada de utilizar pérdidas de apropiación para aforar el presupuesto de la siguiente vigencia, 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).

El gasto en funcionamiento se adicionó en \$2,95 billones, de los cuales se sumaron a las transferencias por \$25,74 billones, especialmente en los 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.

En 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: Acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud por \$1,45 billones; Sentencias o conciliaciones en mora por \$1,02 billones; Cuentas del FEPC por \$941.681,88 millones; Cancelación de bonos pensionales por \$328.907,87 millones; Sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo por \$316.797,57 millones y cancelación de laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG) por \$273.231,26 millones.

Así mismo, 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, con la obtención de espacio fiscal con estas operaciones se constituyeron reservas para el servicio de la deuda que se utilizarían para cubrir el servicio de la deuda en 2022.

Para la vigencia 2022 el proyecto de ley de presupuesto incorporó las necesidades de gasto conocidas a la fecha de su presentación. El PPGN 2022 ascendió a \$350,4 billones, suma que representaba un incremento del 5,3% respecto al presupuesto de la vigencia 2021. De esa cifra, \$209,1 billones (60%) correspondió a gastos de funcionamiento, \$71,67 billones (22,3%) al pago del servicio de la deuda y \$69,63 billones (17,8%) a inversión (Cuadro 1-4).

Cuadro 1-4

Modificaciones en la programación de gastos 2022
Billones de pesos

Concepto	Apropiación inicial			Adición		Traslados internos	Apropiación definitiva	Variación definitiva - inicial
	Ley 2159 12/11/21 y Decreto 1793 21/12/21	Decreto 147 27/1/22	Convenios internadmi-nistrativos					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1+2+3+ 4)	(5) - (1)		
I. Funcionamiento	209,11	1,62	0,58	-	211,31	2,21		
Gastos de personal	37,90	-	-	0,75	38,66	0,75		
Adquisición de bienes y servicios	11,00	-	0,01	2,49	13,49	2,50		
Transferencias	156,78	1,62	0,04	-3,29	155,15	-1,63		
Gastos de comercialización y producción	1,43	-	0,54	-0,07	1,89	0,47		
Adquisición de activos financieros	0,49	-	-	0,15	0,64	0,15		
Disminución de pasivos	0,41	-	-	0,01	0,42	0,01		
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1,10	-	-	-0,03	1,06	-0,03		
II. Servicio de la deuda	71,67	-	-	-	71,67	0,00		
Servicio de la deuda pública externa	15,62	-	-	1,17	16,79	1,17		
Principal	3,94	-	-	0,40	4,34	0,40		
Intereses	11,58	-	-	0,72	12,30	0,72		
Comisiones y otros gastos	0,10	-	-	0,04	0,15	0,04		
Servicio de la deuda pública interna	56,04	-	-	-1,17	54,88	-1,17		
Principal	27,74	-	-	-1,21	26,53	-1,21		
Intereses	26,64	-	-	0,22	26,86	0,22		
Comisiones y otros gastos	0,41	-	-	-0,18	0,24	-0,18		
Fondo de contingencias	1,25	-	-	-	1,25	0,00		
III. Inversión	69,63	-	0,06	-	69,68	0,06		
IV. Total (I + II + III)	350,40	1,62	0,64	-	352,66	2,26		
V. Total sin deuda (I + III)	278,73	1,62	0,64	-	280,99	2,26		

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

Dentro del servicio de la deuda se incluyó el cubrimiento de las cuentas por pagar de: FEPC por \$18,7 billones y otras partidas para el pago de deudas contingentes por \$2,8 billones. Esto en cumplimiento del artículo 90 del Proyecto de Presupuesto (Cuadro 1-5).

Así, en el proyecto de PGN se contenía apropiaciones por \$69,63 billones para el servicio de la deuda pública, más un cupo de gasto sin determinar, autorizado por el artículo 90. 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, aunque con base en este artículo se incorporan las cuentas por pagar que hace referencia al monto pagado por la Nación al FEPC (Cuadro 1-5). En el capítulo del gasto – servicio de la deuda se detallan los montos de la ejecución de estas partidas.

Cuadro 1-5

Servicio de la deuda interna vigencia 2022
Billones de pesos

	Apropiaciones				Compromiso	Ejecución			
	Inicial	Adicionada	Reducida	Vigente		Obligación	Pagos	P.A.	Reservas
Total servicio deuda interna	56,04	18,01	19,17	54,88	54,32	53,61	53,61	0,56	0,71
Comisiones y otros gastos	0,41	0,00	0,18	0,24	0,18	0,13	0,13	0,05	0,05
Títulos de deuda	0,41	0,00	0,18	0,24	0,18	0,13	0,13	0,05	0,05
Fondo de contingencias	1,25	0,06	0,06	1,25	1,25	1,25	1,25	0,00	0,00
Aportes al Fondo de Contingencias	1,25	0,06	0,06	1,25	1,25	1,25	1,25	0,00	0,00
Intereses	26,64	0,70	0,48	26,86	26,77	26,77	26,77	0,09	0,00
Préstamos	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Títulos de deuda	26,63	0,70	0,48	26,85	26,77	26,77	26,77	0,08	0,00
Principal	27,74	17,25	18,46	26,53	26,11	25,46	25,46	0,42	0,65
Otras cuentas por pagar	3,62	17,25	0,00	20,87	20,49	19,84	19,84	0,39	0,65
Préstamos	0,22	0,00	0,03	0,19	0,17	0,16	0,16	0,02	0,00
Títulos de deuda	23,90	0,00	18,43	5,47	5,46	5,46	5,46	0,01	0,00

Fuente: SIIF- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ello se observa en los movimientos que se dieron en el rubro de servicio de la deuda. Con los ajustes en la ejecución se apropiaron recursos definitivos por \$71,66 billones, de los cuales \$27,74 billones correspondían a amortizaciones (principal), \$26,64 billones al pago de intereses y \$0,41 billones a comisiones y otros gastos, además que se

incluyeron \$1,25 billones por aportes al fondo de contingencias. Ahora bien, dentro de las amortizaciones el proyecto inicial incorporaba \$3,62 billones para el pago del rubro otras cuentas por pagar. A este se adicionaron \$17,25 billones para luego reducirlo en el rubro de las amortizaciones al principal de los títulos de deuda por \$18,43 billones.

Esta operación formalizó en el presupuesto el pago de parte de la regularización de las cuentas por pagar de la Nación con el FEPC y de una parte de los pasivos contingentes.

Con esas prácticas el Gobierno Nacional continuó con el manejo presupuestal para las necesidades del ajuste fiscal y la financiación del presupuesto con manejos contables y no por el real, a pesar de una mayor generación de recursos frescos a través de las reformas tributarias, acumulándose en la deuda pública el costo de la política de subsidios y quedándose como un mayor endeudamiento que no se reflejó en el déficit fiscal de las vigencias anteriores, y que, a costa de la deuda y el manejo dado, tampoco se reflejaron en la vigencia 2022.

1.3 Pérdidas de apropiación

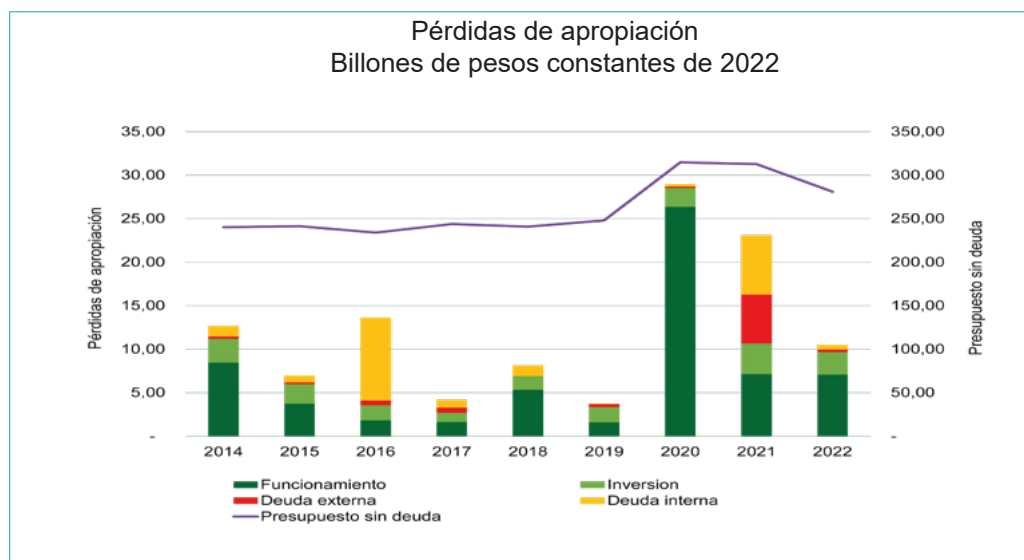
En un ejercicio recurrente del Gobierno Nacional, en la programación presupuestal se sobrestimaron los ingresos, en una práctica que aumentó los posibles montos de ejecución por parte de las entidades públicas por encima del espacio fiscal real. En efecto, con esas prácticas presupuestales el Gobierno Nacional entre 2010 y 2021 recortó, en promedio, cerca de \$9,0 billones a través de las pérdidas de apropiación⁵ (P. A).

En 2019, 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 permitieron el pago de deuda de 2019, registrando un cumplimiento de la ejecución de la deuda en un 99%, mientras que las pérdidas fueron mínimas.

5. El principio presupuestal de la Anualidad que establece el EOP en el artículo 14 lo define como: "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 extratextual.

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 1-6).

Gráfico 1-6



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

Con el servicio de la deuda se agregó otra práctica al incorporar en la Ley Anual de Presupuesto la figura de utilizar las apropiaciones no utilizadas en funcionamiento con 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 1-6).

Cuadro 1-6
Pérdidas de apropiaciones por sector económico PGN 2022
 Miles de millones de pesos

Sector	2018	2019	2020	2021	2022
Hacienda	1.324,22	921,59	20.088,21	2.553,55	1.319,08
Salud, protección social y trabajo	2.163,17	291,82	1.204,85	747,01	4.840,55
Organismos de control	65,09	81,72	317,94	315,48	298,08
Inclusión social y reconciliación	224,21	149,51	196,48	746,69	383,18
Interior y justicia	324,35	128,28	179,36	546,67	939,08
Transporte	77,00	132,67	174,99	493,22	545,18
Agricultura y Desarrollo Rural	201,32	92,84	158,57	158,33	266,56
Minas y Energía	103,70	131,49	122,67	305,09	442,88
Defensa y Policía	115,16	166,36	122,05	1.052,71	807,47
Empleo Público	29,86	31,90	85,27	191,05	142,17
Relaciones Exteriores	79,16	30,36	71,50	96,94	53,13
Rama Judicial	30,35	50,57	60,88	189,63	147,16
Presidencia de la República	119,14	50,71	51,68	140,31	115,00
Vivienda, Ciudad y Territorio	13,86	34,67	45,64	26,95	69,13
Planeación	23,65	20,47	45,26	528,94	200,46
Fiscalía	116,03	25,54	43,72	207,23	47,73
Comercio, Industria y Turismo	18,57	25,17	42,06	67,12	48,77
Información Estadística	23,69	26,29	34,43	184,55	229,96
Ambiente y Desarrollo Sostenible	13,64	21,89	26,50	199,00	186,84
Registraduría	45,47	66,75	22,02	89,60	103,63
Deporte y Recreación	4,25	18,43	19,94	34,48	19,22
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	26,57	33,86	15,87	27,19	17,70
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	132,44	113,03	10,89	343,04	326,74
Educación	13,08	9,26	10,48	17,11	37,05
Congreso de la República	7,70	10,43	5,85	30,57	52,88
Ciencia, Tecnología e Innovación	4,30	0,92	3,46	4,09	3,29
Cultura	2,90	2,36	1,13	18,99	13,85
Inteligencia	2,59	3,11	0,77	3,23	4,56
Total sin deuda	5.305,48	2.672,02	23.162,48	9.318,77	11.661,32

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

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 al servicio de la deuda que, en estricto sentido, debieron registrarse como pérdidas de apropiación ahora son parte de los recursos del balance. 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 1-6).

Para la vigencia 2022 las pérdidas de apropiación llegaron a \$12,51 billones, pero a diferencia de la vigencia anterior, el mayor monto estuvo en transferencias con \$6,36 billones, principalmente originado en el sector salud, protección social y trabajo con un registro de \$4,66 billones (Cuadro 1-7).

En el rubro de funcionamiento siempre se han generado pérdidas de apropiación. En el ejercicio de la vigencia 2020 se registraron los mayores montos al alcanzar los \$23,54 billones, concentrados en el rubro de funcionamiento por \$21,41 billones, de los cuales el mayor valor se originó en el FOME con \$17,73 billones.

Para la vigencia 2021 se registraron pérdidas por \$6,22 billones en funcionamiento, correspondientes a un billón en gastos de personal; \$0,29 billones en adquisición de bienes y servicios y \$4,49 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 1-7).

Para la vigencia 2022 se registraron pérdidas por \$7,94 billones en funcionamiento, correspondientes a \$0,87 billones en gastos de personal; \$0,44 billones en adquisición de bienes y servicios y \$6,36 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 1-7).

Los ajustes en el rubro de inversión son una práctica constante en la programación y ejecución del PGN. Una de ellas, es acumular pérdidas de apropiación en la ejecución, con lo cual le permite al Gobierno Nacional una variable de ajuste para cumplir parte de las metas fiscales. Como lo señala el Cuadro 1-7, las pérdidas de apropiación en la inversión alcanzaron \$3,09 billones y \$3,72 billones en 2021 y 2022, respectivamente. Estos montos resultaron importantes, con lo cual se podría aseverar que estaban financiando proyectos poco importantes o mal programados.

Cuadro 1-7

Pérdidas de apropiaciones, 2019 – 2022
 Billones de pesos

Concepto	2019	2020	2021	2022	Variación 2022/2021	
					Absoluta	Porcentual
I. Funcionamiento	1,28	21,41	6,22	7,94	1,72	27,6
Gastos de personal	0,30	0,83	1,00	0,87	(0,13)	(13,1)
Adquisiciones de bienes y servicios	0,16	0,26	0,30	0,44	0,15	49,6
Transferencias	0,73	20,26	4,49	6,36	1,87	41,6
Gastos de comercialización y producción	0,05	0,04	0,33	0,15	(0,18)	(54,6)
Adquisición de activos financieros	0,01	0,01	0,01	0,01	(0,00)	(3,5)
Disminución de pasivos	0,00	0,00	0,02	0,02	0,01	62,1
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	0,03	0,01	0,08	0,08	0,01	8,8
II. Servicio de la deuda	0,34	0,38	10,87	0,85	(10,02)	(92,2)
Servicio de la deuda pública externa	0,30	0,14	4,90	0,28	(4,61)	(94,2)
Principal	0,05	0,10	3,44	0,08	(3,36)	(97,8)
Intereses	0,20	0,02	1,42	0,16	(1,26)	(88,5)
Comisiones y otros gastos	0,05	0,02	0,03	0,04	0,01	31,6
Servicio de la deuda pública interna	0,04	0,24	5,97	0,56	(5,41)	(90,6)
Principal	0,02	0,22	4,69	0,42	(4,27)	(91,1)
Intereses	0,01	0,01	1,16	0,09	(1,07)	(92,5)
Comisiones y otros gastos	0,00	0,00	0,13	0,05	(0,07)	(56,2)
Fondo de contingencias	0,00	-	-	0,00	0,00	-
III. Inversión	1,40	1,75	3,09	3,72	0,63	20,2
IV. Total sin deuda (I + III)	2,67	23,16	9,32	11,66	2,34	25,1
V. Total con deuda (I + II + III)	3,01	23,54	20,19	12,51	(7,68)	(38,1)
VI. Presupuesto sin deuda	198,48	255,61	273,46	280,99	7,54	2,8
VII. % Pérdidas / Presupuesto (IV / VI)	1,3	9,1	3,4	4,2	0,7	21,8

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

Finalmente, resulta evidente que la norma anual presupuestal requiere ajustes para mejorar la ejecución y cubrir todos los procesos en que el Estado debe solventar la problemática social y legal (sentencias y conciliaciones). De tal forma, la CGR insiste en la necesidad de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sincere el presupuesto General de la Nación y el articulado de la ley anual, para que si se requiere modificar los principios presupuestales del Estatuto Orgánico lo haga ante el Congreso de la República y que no se desvirtúe la Ley del presupuesto introduciendo modificaciones por medio de una ley ordinaria que poco ayuda a tener un presupuesto ordenado y transparente.

Se insiste, además, en el papel que debe cumplir el Congreso de la República en el ejercicio de la presupuestación y control político, pues en cada vigencia se repite el mismo proceso en que una vez aprobado el presupuesto por parte del Legislativo, el Gobierno Nacional modifica la ejecución de muchas partidas de acuerdo con sus necesidades.

Es fundamental que se analice lo ocurrido en las últimas cuatro vigencias con el fin de contar con una perspectiva de la mala programación del presupuesto, a través de la inclusión de billonarias partidas que no se ejecutan y distorsionan los montos aprobados por el Congreso y que este cumpla con las reglas establecidas en el EOP y con los preceptos de un estado social de derecho, haciéndose necesario revisar la metodología del déficit fiscal.

1.4 Evolución de las instituciones presupuestales en Colombia: a propósito de los cien años de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República fue creada en 1923 como parte de las medidas y reformas propuestas por una misión de expertos internacionales liderados por *Edwin Kemmerer*. Desde el inicio, una de sus tareas ha sido la de registrar y dar conocer los resultados de la programación y ejecución del presupuesto del Gobierno Nacional. Esta sección presenta brevemente, y en ocasión del centenario del principal ente de control fiscal del país, la evolución de las normas e instituciones que han regido el proceso presupuestal colombiano.

Desde la Constitución de Cúcuta de 1821 se estableció el principio según el cual la elaboración del presupuesto corresponde al poder ejecutivo mientras que al poder legislativo le corresponde su aprobación (Artículo 55, numeral 1). Además, se consagró que al Congreso le corresponde el establecimiento de los tributos (Artículo 55, numeral 3). La Constitución de 1832 determinó en su Artículo 204 que todo gasto público debe ser autorizado previamente por norma legal y debe estar incluido en el presupuesto aprobado por el Congreso. La Ley 7 de 1847 designó al ministro de Hacienda como responsable de la presentación del presupuesto al Congreso

La Constitución de 1886 asignó la autoridad presupuestal en el Ministerio de Hacienda convirtiéndolo en el responsable del proyecto de presupuesto y de su presentación ante el Congreso. El poder de este último se limitó a la aprobación anual del presupuesto. En caso de que el Congreso no diera su aprobación al proyecto de presupuesto,

se repetiría el del año anterior. Si se requerían gastos adicionales en momentos que el Congreso no estuviera sesionando, el mayor gasto podía ser autorizado por el Consejo de ministros con aprobación por parte del Consejo de Estado.

Los preceptos de la Constitución de 1886 fueron desarrollados por la Ley 33 de 1892, considerada la primera Ley Orgánica del Presupuesto (Hommes, 1998). Además de establecer el procedimiento de presentación y aprobación del presupuesto de la Nación, se estableció como norma legal una regla de presupuesto balanceado:

“Artículo 18: El monto de los gastos incluidos en la ley de Presupuestos no excederá, al de las Rentas calculadas para el mismo bienio; y en caso de deficiencia de estas, se deducirá proporcionalmente por el Gobierno la diferencia o saldo de todas las partidas votadas para los gastos de cualquiera naturaleza y que no sean indispensables para el servicio administrativo y el del crédito público, de manera que en la primera liquidación que se publique de los Presupuestos quedan equilibrados los totales de rentas y gastos.”

Nuevas disposiciones fueron introducidas por la Ley 110 de 1912 o Código Fiscal que en su Libro III trató lo correspondiente al presupuesto de la Nación. Se le otorgó al Ministerio de Hacienda el papel central dentro de la preparación y presentación del presupuesto ante el Congreso. Además, se fijó un cronograma para la aprobación del proyecto de ley de presupuesto. La Ley 7 de 1916 estableció que el cálculo de cada renta debía computarse como el recaudo de dicha renta del año anterior. El gobierno podía modificar dicho cálculo, pero debía justificar la modificación.

Esta era la situación de las instituciones presupuestales cuando la administración Ospina trajo al país la misión Kemmerer. Las recomendaciones de dicha misión quedaron plasmadas en la Ley 34 de 1923. Para el cálculo de las rentas debía tenerse en cuenta el promedio del recaudo de las tres vigencias anteriores. Además, en el artículo 5º determinó que “las entradas por operaciones de crédito, tales como emisión de documentos de deuda pública, contratación de empréstitos, etc., no serán incluidas en el Presupuesto de rentas”. Se dio al Gobierno la exclusividad en la iniciativa del gasto eliminando la capacidad que tenía el Congreso de incrementar unilateralmente el presupuesto. Estableció límites a las modificaciones que podía realizar el ejecutivo al Presupuesto aprobado por el Congreso.

La segunda misión Kemmerer realizó nuevas recomendaciones en el tema presupuestal que quedaron plasmadas en la Ley 64 de 1931. Esta fortaleció el papel decisorio del Ministerio de Hacienda, precisó las condiciones para constituir reservas presupuestales y la obligatoriedad del Contralor General de informar del estado de estas. Finalmente, limitó la capacidad del Congreso para aumentar los gastos y el monto del presupuesto. La restricción al legislativo en materia de gasto público se reforzó con su introducción en la norma constitucional en la reforma de 1945.

En 1950 se actualizaron las normas presupuestales a través del Decreto 164. Respecto a la estimación de las rentas este determinó en el Artículo 10 que:

“El cómputo de las rentas que deban incluirse en el proyecto de Presupuesto, tendrá por base el monto del reconocimiento de cada renglón rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se prepare el proyecto de Presupuesto, sin tomar en consideración el costo de su recaudo. El Gobierno podrá aumentar hasta en un 10% el cálculo de cada renglón de las rentas periódicas, respecto de esa base, y disminuirlo hasta en un 30%”.

Además, ratificó la supremacía del Ministerio de Hacienda en la formulación y ejecución del presupuesto. El artículo 67 creó la Dirección del Presupuesto, que se encargaría de la ejecución de las leyes relacionadas con la preparación, ejecución y vigilancia administrativa del Presupuesto Nacional.

Durante el Frente Nacional los cambios en las normas presupuestales no fueron adoptadas directamente por el poder legislativo, este otorgó poderes al Ejecutivo para hacer las reformas necesarias en los procedimientos e instituciones relacionadas con este tema. Se tenía como objetivo que el proceso presupuestal hiciera parte de un proceso más amplio de programación y planeación económica. Así, con el Decreto 1675 de 1964 se buscaba que el presupuesto reflejara las metas y objetivos del plan de desarrollo y de los planes de inversión del gobierno (Hommes, 1998). Con esa norma apareció un nuevo actor dentro del proceso presupuestal: el Departamento Nacional de Planeación, que se encargaría de la elaboración del presupuesto de inversión.

El papel predominante del Ministerio de Hacienda fue reforzado, por ejemplo, los límites establecidos en 1950 para las modificaciones de

las estimaciones de rentas podían ser rebasadas por el Ministerio de Hacienda si circunstancias excepcionales así lo ameritaban. El Ministerio de Hacienda controlaba la ejecución del presupuesto a través de los “los «acuerdos de obligaciones», que consistían en la autorización previa del Ministerio de Hacienda de compromisos contractuales por parte de las entidades ejecutoras, y los «acuerdos de gasto», a través de los cuales el Ministerio de Hacienda autorizaba el monto que los ministerios del gasto podían pagar mensualmente” (Cárdenas, Mejía, Olivera, 2010).

En 1973 se expidió un nuevo Estatuto Presupuestal (Decreto 294 de ese año), el cual fortaleció el papel del Departamento Nacional de Planeación al “delegarle la responsabilidad de la asignación de los recursos de inversión, los cuales debían guardar concordancia con los topes establecidos por el Ministerio de Hacienda” (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010). Además, determinó que el presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales fuese parte del Presupuesto General de la Nación. Se le asignaron funciones al Consejo Nacional de Política económica y Social (CONPES) en la fase de elaboración del presupuesto:

“Artículo 26. Corresponde al Consejo Nacional de Política Económica y Social estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional.”

Con el fin de eliminar trabas en el proceso de aprobación del presupuesto la reforma constitucional de 1968 estableció los ‘auxilios parlamentarios’. Estos constituyeron un mecanismo mediante el cual los congresistas disponían de recursos del presupuesto y podían dirigirlos a proyectos que ellos determinaban.

Desde finales de los cincuenta fue articulándose un sistema de transferencias territoriales. En 1958 que estableció una transferencia del 10% de los ingresos corrientes de la Nación para la educación. La reforma constitucional de 1968 creó el situado fiscal como una transferencia de los ingresos corrientes de la Nación a departamentos, intendencias, comisarias y el Distrito Especial de Bogotá. La Ley 33 de 1968 creó la cesión del impuesto de ventas a los municipios. En 1975 se nacionalizó la educación y el gobierno asumió diversas obligaciones. Estas medidas conllevaron un incremento de las transferencias territoriales y aumentaron lo que se denominó ‘inflexibilidades del presupuesto’.

La Ley 38 de 1989 estableció un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto con el propósito de hacer más eficiente la asignación y la ejecución de los recursos presupuestales y ubicó el presupuesto dentro de un marco más amplio: el Sistema Presupuestal. Este quedó constituido por el Plan Financiero (PF), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Presupuesto Anual de la Nación.

La reforma introdujo el PAC como el instrumento para ejecutar el gasto, eliminando los acuerdos de obligaciones y los acuerdos de pagos. Con el PAC el Ministerio de Hacienda designa un monto máximo mensual de fondos disponibles de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Las unidades ejecutoras deben programar su gasto dentro del tope establecido en el PAC (Alarcón, 2004). Con ello se buscaba mejorar la eficiencia del gasto y dar mayor autonomía a las entidades ejecutoras.

Se creó un registro de proyectos de inversión con sus respectivas evaluaciones técnicas en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión. Con su creación se buscaba garantizar la viabilidad financiera de los proyectos de inversión y determinar su conveniencia según las metas del Plan de Desarrollo (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010).

Se introdujo el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- como órgano rector de la política fiscal y coordinador del Sistema Presupuestal. Con su creación se buscaba "generar una instancia donde se pudiera examinar con más cuidado el tema del gasto y su ejecución, superando el trámite acelerado que se le daba en los Consejos de Ministros" (Alarcón, 2004 pág. 42).

La promulgación de la Constitución Política de 1991 (CP de 1991) conllevó profundos cambios institucionales en el país. Respecto al Presupuesto, la CP de 1991 contiene las siguientes disposiciones:

- Prohibió los gastos extra presupuestales, todo gasto debe ser decretado por el Congreso. No se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas.
- Aunque no se exige que el proyecto de presupuesto este balanceado se requirió que en el caso que los ingresos no cubran los gastos estimados se debe presentar un proyecto de ley que cree nuevas rentas o modifique las existentes hasta completar la financiación de los gastos.

- Se prohibió al Congreso incrementar el gasto o adicionarle partidas sino con la aceptación escrita del ministro de Hacienda. Las estimaciones de los ingresos no pueden aumentarse por el Congreso sino con concepto favorable del ministro de Hacienda.
- Se estableció un límite temporal para la aprobación del presupuesto (tres primeros meses de cada legislatura). Si este no es aprobado regirá el proyecto presentado por el Gobierno. Si este no presentó un proyecto, regirá el de la vigencia anterior.
- Se estableció la prioridad del gasto público social⁶ sobre otra partida presupuestal de gasto.
- El presupuesto de inversión no puede disminuirse porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.
- Se eliminaron los auxilios parlamentarios y los procedimientos para incrementar el gasto en momentos que el Congreso estaba en receso.
- Se establecieron transferencias a los gobiernos territoriales (situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación) y fijó la forma como debían incrementarse desde 1993 hasta 2002. Estas transferencias fueron reglamentadas por la Ley 60 de 1993. El Acto Legislativo 01 de 2001 reformó el sistema de transferencias territoriales y creó el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 de 2001. En 2007 el Acto Legislativo 04 reformó de nuevo las transferencias territoriales y la Ley 1176 de 2007 modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001.

Las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995 desarrollaron los principios establecidos en la CP de 1991. El Estatuto Orgánico del Presupuesto fue compilado en un solo texto bajo el Decreto 111 de 1996 el cual recopila las disposiciones de la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. El Decreto 115 de 1996 estableció las normas y procedimientos para la elaboración, conformación y ejecución de los

6. El Artículo 41 del Decreto 111 de 1996 define el gasto social como “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, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.

Con la CP de 1991 apareció un nuevo actor cuyas disposiciones han afectado la programación y ejecución presupuestal: la Corte Constitucional. Las decisiones de esta Corte han influido profundamente en temas presupuestales como los salarios del sector público, las pensiones y otros temas relacionados con el gasto público (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010).

La Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) introdujo el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como principal herramienta de análisis fiscal del país. Este documento debe contener, entre otros, los siguientes elementos: a) un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, b) el Plan Financiero (PF) para la siguiente vigencia, c) el programa macroeconómico plurianual, y d) las metas de superávit total y primario para el Sector Público No Financiero a diez años y las metas del nivel de la deuda pública y un análisis de su sostenibilidad. De acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal, el presupuesto de la Nación debe ser consistente con las metas establecidas en el MFMP. Además, se estableció que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión y de resultado, desagregados por planes y programas, para lograr un mayor control presupuestal.

La Ley 1473 de 2011 estableció una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central. El Artículo 4 de esta ley establece que "la regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal". El artículo 60 de la Ley 2155 del 2021, Ley de Inversión Social, modificó la regla fiscal, estableciendo un ancla y un límite de deuda pública. Adicionalmente el Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011 introdujo el Marco de Gasto de Mediano Plazo el cual debe contener las proyecciones para un período de cuatro años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación.

El Acto Legislativo 005 de 2011 creó el Sistema General de Regalías (SGR), el cual fue desarrollado a través de la Ley 1530 de 2012 y modificado por la Ley 2056 de 2020. El objetivo del SGR es "determinar

la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios” (Artículo 1 de la Ley 2056 de 2020). Los recursos del SGR no forman parte del PGN y su aprobación se realiza cada dos años por el Congreso de la República. El SGR introdujo una mayor complejidad a la información presupuestal pública debido a que se construyó como un sistema presupuestal con principios y reglas de ejecución independientes al tiempo que es ejecutado por las mismas entidades que utilizan los principios y procedimientos del régimen presupuestal general.

Capítulo 2

Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2022

En este capítulo se presenta la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2022. En la primera sección de este capítulo se registra la ejecución de los ingresos; la segunda sección muestra la ejecución de los gastos; la tercera sección evalúa los límites establecidos en la Ley 225 de 1995 y en la cuarta sección se presenta el resultado presupuestal.

2.1 Ejecución de los ingresos

El presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia 2022 fue aprobado por el Congreso de la República con la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, por un monto de aforo estimado inicial de \$350,40 billones. Durante 2022 se realizó una adición total neta por \$2,26 billones, llevando el aforo vigente a \$352,66 billones, es decir con un incremento del 0,6%.

De acuerdo con la información contenida en el Sistema de Información Financiera (SIIF), en la vigencia 2022 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$328,80 billones (22,5% del PIB), es decir, se recaudó el 93,2% de lo estimado para la vigencia total. Dentro de los recaudos \$329,75 billones se hicieron en efectivo y se realizaron devoluciones por \$951.662,33 millones⁷. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$305,03 billones (91,4% de la meta anual) mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$23,77 billones (125,8% del recaudo estimado para el año). Respecto al aforo vigente los ingresos tributarios alcanzaron el 125,3% de la meta anual y los recursos de capital de la Nación apenas el 50,1% (Cuadro 2-1).

⁷. Entre las devoluciones, \$793.354,80 millones corresponden a devoluciones de impuestos. Estas incluyen las transferencias bancarias que se realizan mediante el aplicativo SIIF – Nación y los valores pagados a turistas extranjeros (\$9.196,05 millones) (Fuente: DIAN).

Cuadro 2-1**Ejecución de ingresos del Presupuesto General de la Nación 2022**
Billones de pesos

Concepto	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo 1	Efectivo		Recaudo efectivo neto
				Efectivo	Devoluciones	4=2-3
				2	3	
Presupuesto General de la Nación	350,40	2,26	352,66	329,75	0,95	328,80
Recursos Nación	332,02	1,74	333,76	305,90	0,87	305,03
Ingresos corrientes de la Nación	170,85	0,01	170,86	214,09	0,80	213,29
Ingresos tributarios	169,37	0,00	169,37	213,00	0,79	212,20
Impuestos directos	81,10	0,00	81,10	96,69	0,23	96,46
Impuestos indirectos	88,27	0,00	88,27	116,30	0,57	115,74
Ingresos no tributarios	1,49	0,01	1,49	1,09	0,01	1,09
Recursos de capital de la Nación	146,73	0,11	146,83	73,54	0,03	73,51
Otros ingresos	14,45	1,62	16,07	18,27	0,04	18,23
Establecimientos públicos	18,37	0,52	18,90	23,85	0,08	23,77

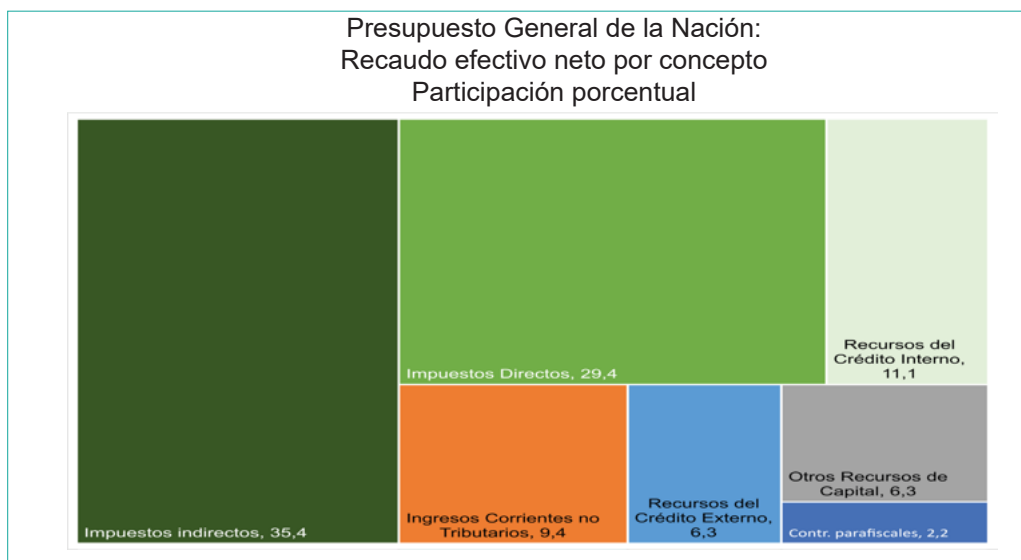
Fuente: Cálculos CGR con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda

Los ingresos efectivos netos al cierre de 2022 fueron superiores en \$8,08 billones frente a los ingresos efectivos netos de 2021, esto representa un incremento nominal del 2,5% y una caída en términos reales del 10,3%. Los ingresos de la Nación aumentaron nominalmente en 1,2% y los de los Establecimientos públicos lo hicieron en 23,8%

Del total de recursos de la Nación, los ingresos tributarios aportaron el 69,6% (\$212,20 billones), los recursos de capital el 24,1% (\$73,51 billones) y los fondos especiales el 5,1% (\$15,55 billones). 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 62,9% corresponden a ingresos corrientes no tributarios (\$14,95 billones), el 19,4% a las contribuciones parafiscales (\$4,62 billones), el 13,9% a los recursos de capital (\$3,32 billones) y el 3,6% restante a sus fondos especiales (\$870.357,15 millones).

Al discriminar la totalidad del PGN por concepto de ingreso se observa que los impuestos aportaron el 64,7% del recaudo efectivo neto de esta vigencia. Dentro de estos los impuestos indirectos aportaron el 35,4% y los impuestos directos el 29,4% (Gráfico 2-1). De recursos del crédito se recibió el 17,4% de los ingresos, con el crédito interno aportando el 11,1% y el externo el 6,3%. Los ingresos se completan con los ingresos corrientes no tributarios (9,4%), los otros recursos de capital (6,3%) y las contribuciones parafiscales (2,2%).

Gráfico 2-1



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

Para el lustro terminado en 2022 los principales montos e indicadores asociados a la programación y ejecución del presupuesto de rentas se presentan en el Cuadro 2-2. El aforo inicial aumentó desde \$235,55 billones en 2018 (23,8% del PIB) hasta \$350,40 billones en 2022 (24,0% del PIB), esto es una tasa promedio de crecimiento nominal anual del 10,5%. En este periodo el máximo del aforo inicial como porcentaje del PIB se presentó en 2020 al llegar al 27,2%, en esa vigencia se esperaba un aumento del recaudo tributario por la reforma tributaria de 2019 e ingresos por ventas de activos.

Cuadro 2-2

Presupuesto de rentas 2018-2022:
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	19,7	28,9	111,3	111,7
2021	314,00	343,98	320,71	93,2	11,1	3,2	26,9	106,8	107,1
2022	350,40	352,66	328,80	93,2	2,5	-10,3	22,5	105,5	105,7

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

A lo largo del año fiscal, el Ministerio de Hacienda realizó las modificaciones necesarias al aforo ajustando las estimaciones de los diferentes conceptos de ingreso. Estas modificaciones en el global pueden ser negativas (como en 2018) o positivas. En el periodo mostrado la mayor modificación porcentual se realizó en 2020 con un incremento del 13,8% en los ingresos esperados debido a que se incorporaron los recursos adicionales necesarios para atender el mayor gasto requerido para afrontar la crisis económica y social por la pandemia de la COVID-19. La menor modificación porcentual se realizó en 2022 cuando se incrementó en 0,6%.

El recaudo efectivo neto refleja los recursos realmente conseguidos y con los que cuenta el gobierno para soportar su gasto. Este pasó de \$219,92 billones en 2018 (22,3% del PIB) a \$328,80 billones en 2022 (22,5% del PIB), con una tasa de crecimiento anual nominal promedio de 9,1% y real⁸ promedio de 2,8%. Se destaca el alto incremento en 2020 (19,7% en términos reales) por la razón mencionada anteriormente. Destaca la caída real del recaudo del 10,3% en 2022 por la caída en los recursos de capital.

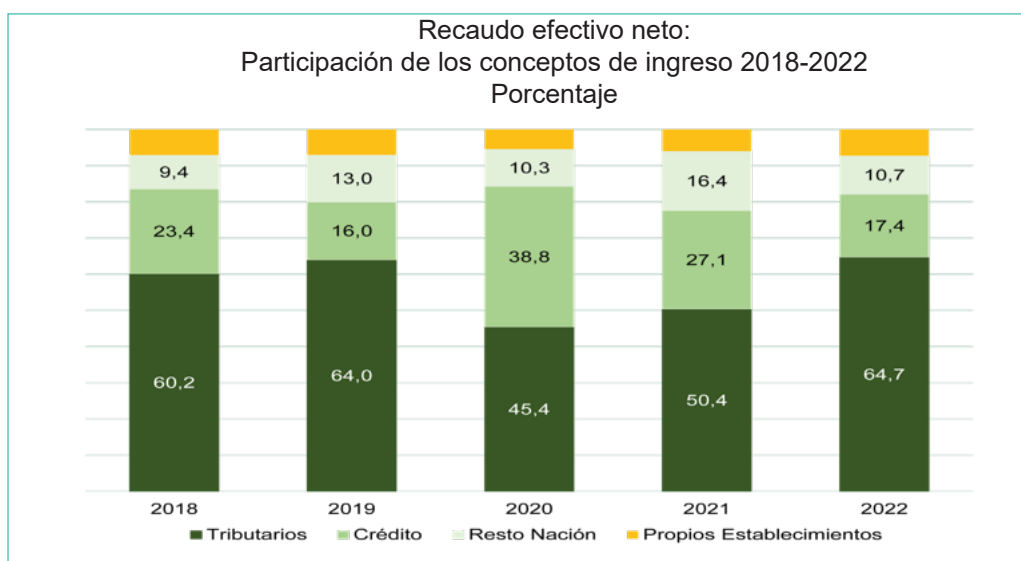
El nivel de ejecución (cuanto recibió respecto a cuanto proyectaba recibir) pasó del 94,3% en 2018 al 93,2% en el bienio 2021-2022, lo que muestra una desmejora en la precisión de la estimación, al menos del monto global. Cabe anotar que el Ministerio de Hacienda incluye dentro de su proyección ingresos por conceptos como recursos del balance y otros recursos de capital que en el periodo 2019-2022 (desde que se implementó un nuevo catálogo de cuentas) han mostrado una ejecución nula.

Al calcular la ratio entre el recaudo efectivo neto y los momentos del gasto de obligación y pago se encuentra que los ingresos han sido más que suficientes para cubrir los momentos de gasto de la respectiva vigencia (indicador superior al 100%). En 2020 se alcanzaron altos niveles de estos indicadores (111,3% y 111,7%, respectivamente) debido a que no se comprometieron cerca de dieciocho billones del FOME y por tanto no se obligaron ni se pagaron.

8. Para el cálculo de los valores recaudados en términos reales se utiliza el deflactor del PIB con base 2022 =100. Con estos valores se calculan las tasas de crecimiento real.

El monto global de los ingresos del PGN ha crecido en términos reales en los últimos años, así el recaudo neto en 2022 fue superior en 15,1% al monto de 2018. En este periodo se dio un cambio importante en la composición de estos (Gráfico 2-2). En 2018 y 2019 los ingresos tributarios representaban más del 60,0% del recaudo efectivo neto total. La situación cambió en 2020 cuando los recursos del crédito ganaron importancia llegando 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 (pasando del 10,3% al 16,4% entre 2020 y 2021) debido a los recursos obtenidos por la venta de ISA S.A.

Gráfico 2-2



Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

En 2022 la recuperación de la actividad económica permitió un fuerte incremento del recaudo tributario llegando a representar cerca de las dos terceras partes de los ingresos totales. De otro lado en 2022 el alto costo del endeudamiento llevó a que el gobierno recurriera en menor medida al crédito como opción de financiamiento. Finalmente cabe destacar el incremento de los ingresos propios de los establecimientos públicos por las mayores contribuciones recibidas.

Una de las características de la evolución fiscal del país es la continua modificación de sus normas tributarias. 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. Desde 2018 se han materializado diversas reformas tributarias: Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), declarada en octubre de 2019 inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional por vicios de forma durante su trámite pero que se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2019; Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019); y Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), que entró en vigor en 2022⁹.

La dinámica de los ingresos tributarios muestra cómo pese a las continuas reformas tributarias no se logró aumentar sustancialmente la carga tributaria nacional. En 2018 la carga tributaria nacional llegaba al 13,4% del PIB y en 2022 al 14,5% del PIB, pero en el periodo 2018-2022 el indicador fue en promedio del 13,8%, el mismo valor de 2017.

En lo que sigue de esta sección el recaudo efectivo neto será el concepto que se utilizará para describir y analizar los ingresos del PGN. Por eso en este momento se hace una breve presentación de lo sucedido con el recaudo y devoluciones en papeles durante la vigencia fiscal 2022, de acuerdo con la información reportada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a la Contraloría General de la República.

9. Durante 2022 la entrante administración Petro presentó un nuevo proyecto de reforma tributaria. El Congreso de la República aprobó la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social en noviembre. Se espera que la reforma contribuya con un recaudo adicional de \$20,33 billones (1,3% del PIB), los mayores recursos se derivarían del sector extractivo (0,8% del PIB): la sobretasa a la extracción de carbón y petróleo crudo aportaría 0,6% del PIB y la no deducibilidad de regalías contribuirá con 0,2% del PIB al recaudo adicional de esta reforma.

En 2022 los recaudos en papeles ascendieron a \$16,50 billones frente a un valor recaudado en 2020 por \$11,42 billones, es decir un incremento del 44,5%. En Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS) se recaudaron \$16,03 billones, en Certificados de Inversión Audiovisual¹⁰ \$97.330,41 millones y en Certificados de Reembolso Tributario¹¹ \$375.738,38 millones. Por impuesto, los mayores recaudos se hicieron por concepto de impuesto de retenciones de renta (\$6,31 billones), aduanas (\$4,36 billones) e IVA (\$2,07 billones) (Cuadro 2-3). Los recaudos en papeles se concentraron en el segundo semestre del año.

Cuadro 2-3

Recaudos en papeles 2022 Billones de pesos						
Impuesto	I Trim	II Trim	III Trim	IV Trim	2022	Participación %
Renta	0,17	1,34	0,17	0,00	1,69	10,2
Retención renta	1,34	0,78	2,30	1,89	6,31	38,2
IVA	0,37	0,29	0,97	0,44	2,07	12,5
Retención ventas	0,16	0,11	0,25	0,26	0,78	4,7
Aduanas	0,91	0,67	1,31	1,47	4,36	26,4
Gasolina	0,00	0,21	0,13	0,20	0,54	3,2
GMF	0,00	0,39	0,00	0,00	0,39	2,3
Otros impuestos	0,09	0,05	0,18	0,06	0,38	2,3
Total	3,04	3,85	5,30	4,32	16,50	100,0

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El artículo 862 del Estatuto Tributario establece que para solicitudes de devolución de impuestos aprobadas que superen 1.000 UVT, (para la vigencia fiscal 2022 corresponde a \$38.004.000), se deben realizar dichas devoluciones mediante la emisión de TIDIS. Las devoluciones en

10. Los Certificados de Inversión Audiovisual (CINA) fueron creados mediante el artículo 178 de la Ley 1955 de 2019. Corresponden a valores negociables emitidos por el Ministerio de Cultura, equivalentes hasta al 35% de la inversión realizada en Colombia por productores extranjeros de obras audiovisuales, que no sean declarantes del impuesto de renta y que podrán ser negociados con personas naturales o jurídicas que sí sean declarantes.

11. El Certificado de Reembolso Tributario (CERT) es un instrumento por el cual el Gobierno Nacional busca estimular las exportaciones, por medio de una estrategia de devolución de la totalidad o una parte de los impuestos indirectos que paga el exportador, al cual se le entrega el certificado que sirve como soporte que garantiza el pago por parte del agente exportador de dichos impuestos” (DIAN, Notas a los estados contables de los ingresos fiscales DIAN función recaudadora, diciembre de 2022, pág. 26)

TIDIS ascendieron en 2022 a \$16,41 billones frente a \$12,06 billones en 2021. De estas \$9,52 billones se hicieron por el impuesto de renta y \$6,64 billones por IVA (Cuadro 2-4).

Cuadro 2-4

Devoluciones en TIDIS 2022 Billones de pesos						
Concepto	I trim	II Trim	III Trim	IV trim	2022	Participación %
Renta	0,58	2,21	3,79	2,93	9,52	58,0
Ventas	1,26	1,07	2,52	1,78	6,64	40,4
Aduanas	0,00	0,01	0,01	0,00	0,02	0,1
Otros	0,03	0,04	0,09	0,08	0,24	1,5
Total	1,88	3,33	6,41	4,80	16,41	100,0

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

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 2022 un límite de \$17,36 billones, el cual no se sobrepasó.

2.1.1 Ejecución de los ingresos corrientes

Los recaudos netos en efectivo de los ingresos corrientes de la Nación en 2022 ascendieron a \$213,29 billones (14,6% del PIB), de los cuales \$212,20 billones corresponden a ingresos tributarios (99,5% del total) y \$1,09 billones a ingresos no tributarios (0,5% del total) (Cuadro 2-5). Los ingresos corrientes de la Nación representan el 64,9% de todos los ingresos del PGN y el 69,9% de los recursos de la Nación.

Cuadro 2-5

Ejecución ingresos corrientes de la Nación 2022

Concepto	Billones de pesos		Variación		Participación	
	2021	2022	Absoluta	Porcentual	2021	2022
Ingresos corrientes de la Nación	162,32	213,29	50,97	31,4	100,0	100,0
Tributarios	161,57	212,20	50,64	31,3	99,5	99,5
Directos	74,19	96,46	22,28	30,0	45,7	45,2
Indirectos	87,38	115,74	28,36	32,5	53,8	54,3
No Tributarios	0,76	1,09	0,33	43,9	0,5	0,5

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

Respecto a 2021 los ingresos corrientes fueron superiores en \$50,97 billones, lo que equivale a un incremento nominal del 31,4% (14,9% en términos reales). Tanto los ingresos tributarios como los no tributarios presentaron una dinámica favorable, los primeros presentaron un incremento del 31,3% y los segundos del 43,9%.

Los ingresos tributarios aumentaron en \$50,64 millones (31,3%) llegando a \$212,20 billones. Los impuestos directos crecieron nominalmente un 30,0% llegando a \$96,46 billones y los impuestos indirectos crecieron en 32,5% ubicándose en \$115,74 billones. La dinámica favorable de los ingresos tributarios fue uno de los hechos más relevantes dentro de la ejecución presupuestal de 2022. Tres factores fueron determinantes en la evolución de los impuestos: la recuperación de la actividad económica en 2021 y 2022 fue más alta de lo esperado, la entrada en vigor de las medidas adoptadas en la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021) y la gestión de la DIAN.

La Ley de Inversión Social fue la cuarta y última reforma tributaria presentada por la administración Duque¹². Entre las medidas adoptadas se encuentran:

- Se aumentó en cinco puntos la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas, llevándola al 35,0% a partir del año gravable 2022.

¹². Entre la Ley de Crecimiento Económico y la Ley de Inversión Social se presentó un proyecto de reforma tributaria que debió ser retirado por las presiones de un paro nacional.

- Se estableció una sobretasa de 3,0% al impuesto de renta que las entidades financieras deberán pagar por los años gravables 2023-2026.
- Se fijó un descuento al impuesto de renta correspondiente al 50% del impuesto de industria y comercio (ICA) pagado.
- Se incluyó un impuesto de normalización tributaria para el año 2022 con una tarifa del 17%.
- Se modificó el régimen simple de tributación ampliando el tope máximo de ingresos para entrar a este régimen a 100.000 UVT.
- Se permitió al gobierno nacional la posibilidad de fijar por decreto tres días sin IVA.
- Se establecieron nuevos mecanismos de lucha contra la evasión.

El cuadro 2-6 muestra la discriminación del recaudo tributario en 2022. La distribución entre impuestos directos e indirectos muestra que los últimos ganaron participación en 2022. Los impuestos con mayor participación en 2022 fueron:

- Renta que generó un recaudo de \$95,47 billones con un crecimiento de 31,3%, gracias al buen desempeño tanto del componente de cuotas (39,9%) como de retenciones (28,8%). La recuperación de la actividad económica en 2021 (crecimiento real del PIB 11,0%) y en 2022 (7,3%), a lo que se debe adicionar el aumento en cinco puntos de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas¹³ y el establecimiento de una sobretasa de 3,0% al impuesto de renta que pagan las entidades financieras. Para las personas naturales debe mencionarse que la Ley 2010 de 2019 en su Artículo 37 agrupó en la cédula general las rentas de trabajo, de capital y no laborales, ocasionando un incremento de la base gravable, además el Artículo 42 incluyó nuevos intervalos de renta gravable con tarifas del 37% y 39%.

13. La Ley 2010 de 2019 contemplaba una tarifa del 30% para el año gravable 2022.

Cuadro 2-6

Ingresos tributarios: recaudo efectivo neto 2021 y 2022
Billones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto		Variación		Participación (%)	
	2021	2022	Absoluta	Porcentual	2021	2022
Ingresos tributarios	161,57	212,20	50,64	31,3	100	100
Impuestos directos	74,19	96,46	22,28	30,0	45,9	45,5
Impuesto sobre la renta y complementarios	72,71	95,47	22,76	31,3	45,0	45,0
Cuota impuesto de renta y complementarios	16,35	22,88	6,53	39,9	10,1	10,8
Retenciones impuesto sobre la renta y complementarios	56,36	72,58	16,23	28,8	34,9	34,2
Impuesto al patrimonio	0,99	0,07	-0,92	-92,6	0,6	0,0
Impuesto a la riqueza	0,05	0,01	-0,04	-71,8	0,0	0,0
Impuesto de normalización tributaria	0,14	0,24	0,10	71,7	0,1	0,1
Impuesto Simple	0,30	0,67	0,37	122,8	0,2	0,3
Impuestos indirectos	87,38	115,74	28,36	32,5	54,1	54,5
Impuesto sobre aduanas y recargos	29,96	44,35	14,39	48,0	18,5	20,9
Impuesto sobre las ventas	43,78	53,63	9,85	22,5	27,1	25,3
IVA interno	36,20	43,36	7,16	19,8	22,4	20,4
Retención IVA interno	7,58	10,27	2,69	35,4	4,7	4,8
Impuesto de timbre nacional	0,08	0,13	0,05	61,6	0,1	0,1
Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior	0,23	0,45	0,21	91,0	0,1	0,2
Impuesto a la explotación de oro, plata y platino	0,06	0,07	0,01	20,8	0,0	0,0
Gravamen a los movimientos financieros	9,74	12,20	2,46	25,3	6,0	5,8
Impuesto al turismo	0,13	0,28	0,14	108,8	0,1	0,1
Impuesto nacional al consumo	1,32	2,61	1,29	97,6	0,8	1,2
Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	1,73	1,65	-0,08	-4,7	1,1	0,8
Impuesto nacional al carbono	0,33	0,36	0,03	9,5	0,2	0,2

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

- IVA interno que logró ingresos por \$53,63 billones, con un crecimiento nominal de 22,5%. En la vigencia 2022 se realizaron dos de los tres días sin IVA con ventas por \$19,71 billones. La administración Petro decidió eliminar la tercera jornada del Día sin IVA (Decreto 2357 de 2022) por el alto costo fiscal de la medida.
- Aduanas y recargos que incluye IVA externo, con un recaudo de \$44,35 billones, con un aumento del 48,0% como resultado de las mayores compras del país en el exterior (las importaciones en dólares subieron 26,7% en 2022 a USD 77.413,4 millones, fuente: DANE) y cuyo efecto se vio reforzado por la depreciación de la tasa de cambio: la TRM promedio de 2021 fue de \$3.747,24 frente a \$4.256,19 de 2022.

- El gravamen a los movimientos financieros presentó un incremento del 25,3% contribuyendo con un recaudo de \$12,20 billones. En 2022 se mantuvo la exención para las transacciones que no superen las 350 Unidades de Valor Tributario (UVT) mensuales.
- El impuesto al turismo y el impuesto nacional al consumo presentaron incrementos del 108,8% y del 97,6%, respectivamente, debido a la normalización de la actividad económica. Respecto al impuesto al consumo el Artículo 57 de la Ley de Inversión Social determinó que durante 2022 no serán responsables del impuesto al consumo los empresarios que desarrollen únicamente actividades de expendio de comidas y bebidas.

A continuación, se presenta la evolución de algunos indicadores asociados a los ingresos tributarios dentro del Presupuesto General de la Nación en el periodo 2018-2022. En primer lugar, para dar una visión completa de los ingresos tributarios dentro del presupuesto es necesario incluir tanto a los impuestos que aparecen dentro de los ingresos corrientes de la Nación como aquellos impuestos que se registran presupuestalmente dentro de 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 se dirige a un fondo especial). Con ello el recaudo efectivo neto por este concepto en 2022 sube a \$212,74 billones (Cuadro 2-7).

Cuadro 2-7

**Ingresos tributarios: recaudo efectivo
e indicadores 2018-2022**

Concepto	Unidad	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos tributarios	Billones de pesos	132,33	152,01	131,13	161,72	212,74
Directos ingresos corrientes de la Nación	Billones de pesos	61,00	72,63	63,27	74,19	96,46
Directos fondos especiales	Billones de pesos	0,14	0,11	0,40	0,03	0,04
Indirectos ingresos corrientes de la Nación	Billones de pesos	70,78	78,80	67,22	87,38	115,74
Indirectos fondos especiales	Billones de pesos	0,42	0,46	0,23	0,13	0,49
Indicadores						
Tasa de crecimiento nominal	Porcentaje	4,1	14,9	-13,7	23,3	31,5
	% del PIB	13,4	14,3	13,1	13,6	14,5
	% Ingresos Nación	64,7	68,8	48,1	53,6	69,7
Ingresos tributarios	% de los recursos del crédito	257,5	401,2	117,1	185,8	371,7
	% Pagos de la vigencia actual	65,0	66,0	50,7	54,0	68,4
Impuestos directos	Participación Porcentual	46,2	47,9	48,6	45,9	45,4
Impuestos indirectos	Participación Porcentual	53,8	52,1	51,4	54,1	54,6

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

En la vigencia 2019 se presentó una mejoría en los indicadores debido a las medidas contenidas en la Ley de Financiamiento de forma que, como porcentaje del PIB, los impuestos nacionales llegaron al 14,3%. Esta situación se revirtió en 2020 debido al impacto de la crisis económica que trajo la pandemia. Como resultado 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 del 13,7%, que ubicó el nivel de los ingresos tributarios levemente por debajo del registro de 2018. En 2021 se presentó una recuperación de la carga fiscal de los impuestos nacionales llegando a 13,6% del PIB.

En 2021 se presentó una recuperación de la carga fiscal de los impuestos nacionales, llegando al 13,6% del PIB. En 2022 se dio un importante salto en el indicador impuesto a PIB hasta el 14,5%, lo que representó una mejora de 0,2 p.p. frente a la referencia prepandemia. Como se señaló anteriormente, las múltiples reformas tributarias no han llevado a un aumento sostenido de la carga de los impuestos nacionales que suele subir tras una reforma tributaria y después vuelve a descender.

En 2022 los ingresos tributarios representaron el 69,7% de los ingresos de la Nación y el 64,7% de los ingresos totales del PGN como se mencionó anteriormente, mientras que en 2021 representaron el 53,6% y en 2020 tan solo el 48,1%. Si los comparamos con lo obtenido por recursos de crédito, vemos que 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 la proporción se recuperó llegando a \$1,86, mientras que en 2022 llegó a \$3,71, mostrando que en la última vigencia fiscal se logró bajar la dependencia de los recursos del crédito. Respecto a los pagos de la vigencia en 2022, los ingresos tributarios lograron cubrir más de las dos terceras partes de éstos, contrastando con lo sucedido en 2020 cuando sólo financiaron la mitad de los pagos hechos y en 2021 apenas el 54,0%.

Para incrementar el recaudo tributario, el Gobierno Nacional implementó en los últimos años medidas que buscan el fortalecimiento de la DIAN junto a la adopción de diversas acciones que permitan luchar contra la evasión tributaria. En 2022 la entidad contó para inversión con una apropiación vigente de \$131.911,34 millones, la cual superó en 13,4% a la apropiación vigente para 2021. En 2022 se obligaron \$86.187,33 millones, de los cuales \$48.848,26 millones se destinaron a la implementación del Plan Anual Anti-Evasión Nacional y \$30.972,13 millones al Plan de Modernización Tecnológica.

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 2022 sólo se habían desembolsado USD 24,30 millones del monto contratado.

Entre las acciones adelantadas por la DIAN en 2022 se destacaron:

- Factura electrónica: dentro del objetivo de masificar este tipo de facturación al cierre de 2022 se había habilitado a 920.708 facturadores, con un incremento de 198.789 facturadores respecto a 2021¹⁴.
- La DIAN implementó entre septiembre de 2021 y julio de 2022 en el sistema de facturación electrónica la funcionalidad del documento soporte de pago de nómina electrónica. Se finalizó 2022 con 315.660 sujetos habilitados para la generación electrónica de la nómina electrónica.
- De acuerdo con lo ordenado por la Resolución 0015 de febrero de 2021 y 000085 de abril de 2022 de la DIAN se habilitó el registro, consulta y trazabilidad de las facturas electrónicas de venta como un título valor mediante la plataforma tecnológica RADIAN.
- Régimen Simple de Tributación (RST), al cierre de 2022 se habían inscrito 76.272 contribuyentes. Por el RST se recaudaron \$671.720,37 millones en 2022.
- Declaración sugerida de renta personas naturales: el total de declaraciones sugeridas llegó a 4.832.322 superior en 730.083 declaraciones a las de 2021. De estas 405.372 corresponden a nuevos declarantes. La DIAN estima en \$534.535 millones el valor del recaudo adicional por esta medida en 2022.

14. Fuente: Comunicación DIAN 100202153-000233 del 07 de marzo 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.

- Dentro del programa Obras por Impuestos¹⁵, en 2022 se terminaron y entregaron 42 proyectos frente a 11 de 2021. El valor de estos proyectos llegó a \$187.849,29 millones.
- Las acciones de gestión en 2022 llegaron a \$6,8 billones frente a \$10,39 billones en 2021 y \$9,03 billones en 2020. Estas se discriminan en: \$5,8 billones de fiscalización tributaria, \$715.985 millones de fiscalización aduanera, \$181.997 millones de fiscalización cambiaria y \$73.277 millones de fiscalización internacional.

2.1.2 Ingresos corrientes no tributarios

En 2022 el recaudo efectivo neto por los ingresos corrientes no tributarios llegó a \$1,09 billones, los cuales representaron el 0,51% de los ingresos corrientes de la Nación y el 0,36% de los recursos Nación. Respecto al año anterior, los ingresos no tributarios presentaron un crecimiento nominal del 43,9%. Respecto al aforo definitivo solo logró recaudarse el 72,8% de lo estimado para 2022. Por grupos de conceptos de ingresos las transferencias corrientes aportaron el 56,4% de los ingresos corrientes no tributarios, las tasas y derechos administrativos el 18,2% y las multas, sanciones e intereses de mora el 15,3% (Cuadro 2-8).

Por conceptos se destacan los ingresos por indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida (\$391.546,60 millones), participación en tarifas de derechos de tránsito (\$189.324,27 millones), transferencias corrientes de otras entidades del gobierno general (\$165.608,92 millones) y multas y sanciones (\$158.771,64 millones). De estas últimas \$40.154,64 millones corresponden a sanciones administrativas, \$77.561,30 millones a sanciones fiscales y \$21.297,84 millones a sanciones de las superintendencias.

15. Este mecanismo fue creado por el Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 como un incentivo tributario para mitigar la desigualdad económica en las ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado), dando la posibilidad a las empresas de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta a cargo, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión que tengan por objeto la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y la dotación requerida para el suministro de los siguientes servicios: energía, agua potable y alcantarillado, educación pública, infraestructura vial y salud pública.

Cuadro 2-8

Ingresos corrientes no tributarios 2021-2022
Millones de pesos

Concepto	Recaudo en efectivo neto		Variación		Participación (%)	
	2021	2022	Absoluta	Porcentual	2021	2022
Ingresos no tributarios	756,25	1.087,99	331,74	43,9	100	100
Contribuciones	40,30	82,79	42,49	105,4	5,3	7,6
Contribuciones sociales	24,23	67,76	43,53	179,7		
Contribuciones diversas	16,08	15,03	-1,05	-6,5		
Tasas y derechos administrativos	177,43	197,83	20,40	11,5	23,5	18,2
Certificaciones y constancias	0,01	0,01	-0,01	-47,7		
Expedición de licencias de uso de semillas para siembra y de cultivo de plantas de cannabis	6,42	8,50	2,08	32,4		
Participación en tarifas de derechos de tránsito	171,00	189,32	18,32	10,7		
Multas, sanciones e intereses de mora	123,57	166,32	42,75	34,6	16,3	15,3
Multas y sanciones	110,36	158,77	48,41	43,9		
Intereses de mora	13,21	7,55	-5,67	-42,9		
Venta de bienes y servicios	23,47	27,61	4,14	17,6	3,1	2,5
Ventas de establecimiento de mercado	22,00	26,03	4,04	18,3		
Ventas incidentales de establecimiento no de mercado	1,47	1,58	0,10	7,1		
Transferencias corrientes	391,48	613,44	221,96	56,7	51,8	56,4
Indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida	219,96	391,55	171,58	78,0		
Sentencias y conciliaciones	20,91	1,10	-19,80	-94,7		
Transferencias de otras entidades del gobierno general	119,65	165,61	45,96	38,4		
Recursos FRISCO	30,96	55,18	24,23	78,3		

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

2.1.3 Ejecución de los recursos de capital de la Nación

El aforo inicial para 2022 estimaba que el Gobierno Nacional tendría entradas por recursos de capital por \$146,73 billones (Cuadro 2-9). Después de las modificaciones realizadas por \$107.445,38 millones, el aforo definitivo alcanzó los \$146,83 billones. El recaudo efectivo neto por recursos de capital de la Nación llegó a \$73,51 billones, con un porcentaje de ejecución del 50,1%, respecto al aforo definitivo.

Cuadro 2-9

Recursos de capital: recaudo efectivo neto 2022
 Billones de pesos

Concepto	2021 Recaudo Neto	2022				
		Aforo Inicial 1	Modificaciones 2	Aforo vigente 3 =1+2	Recaudo efectivo neto 4	Diferencia (4-3)
Recursos de capital de la Nación	95,78	146,73	0,11	146,83	73,51	-73,33
Disposición de activos	13,63	7,10	0,00	7,10	0,17	-6,93
Excedentes financieros	1,16	2,26	0,00	2,26	0,85	-1,41
Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital	7,90	7,70	0,00	7,70	10,85	3,15
Rendimientos financieros	0,27	0,57	0,00	0,57	0,44	-0,13
Recursos de crédito externo	32,63	39,31	0,00	39,31	20,74	-18,58
Recursos de crédito interno	38,98	62,88	0,00	62,88	36,50	-26,38
Transferencias de capital	0,11	0,09	0,11	0,19	0,14	-0,06
Recuperación de cartera – prestamos	0,26	0,23	0,00	0,23	2,11	1,88
Recursos del balance	0,00	0,77	0,00	0,77	0,00	-0,77
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,85	0,60	0,00	0,60	1,72	1,12
Otros recursos de capital	0,00	25,21	0,00	25,21	0,00	-25,21

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

Al comparar con el recaudo de la vigencia 2021 se presentó una caída nominal del 23,3%. A diferencia de lo sucedido con los ingresos corrientes, los recaudos por recursos de capital aumentaron en 2020 y 2021 respecto a los registros prepandemia (2019) debido al incremento de los recursos de crédito (mayor endeudamiento) tanto interno como externo y en el caso del 2021 por los mayores ingresos por disposición de activos (venta de ISA). La situación en 2022 fue muy diferente debido a la recuperación del recaudo tributario que permitió acudir en menor medida al crédito como mecanismo de financiación.

De los recursos de capital se destaca lo siguiente:

Los ingresos por disposición de activos llegaron a \$168.960 millones frente a \$13,63 billones recibidos en 2021. Debe tenerse en cuenta que el alto ingreso en 2021 correspondió a la venta de la participación accionaria de la Nación en ISA. Cabe resaltar que para 2022 se esperaban ingresos por este rubro por \$7,10 billones.

Por excedentes financieros se recibieron en este periodo \$849.364 millones, inferiores en 26,6% a los recibidos en el mismo periodo

de 2021. Estos excedentes provienen de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (\$497.274 millones), del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) (\$312.090 millones) y de Indumil (\$40.000 millones). ANH y FUTIC se convirtieron en las principales fuentes de excedentes para el gobierno nacional en los últimos años (Cuadro 2-10).

Cuadro 2-10

Ingresos por excedentes financieros, dividendos y utilidades 2019-2022
Billones de pesos

Recursos Recaudados	2019	2020	2021	2022
Excedentes Financieros	0,83	1,07	1,16	0,85
Agencia Nacional de Hidrocarburos	0,30	0,77	0,81	0,50
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC)	0,25	0,12	0,30	0,31
Otros	0,28	0,18	0,04	0,04
Dividendos y Utilidades	14,57	14,50	7,90	10,85
Banco de la República	2,02	7,00	6,63	0,56
Ecopetrol	11,42	6,55	0,62	9,51
Otros	1,13	0,96	0,66	0,78

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron un incremento de \$2,95 billones llegando a \$10,85 billones. Este mayor ingreso se dio pese a las menores utilidades recibidas del Banco de la República. Esta entidad informó que en 2021 obtuvo una utilidad de \$632.000 millones, inferior en \$6,85 billones a la de 2020. La Junta Directiva del Banco de la República aprobó trasladar al Gobierno Nacional la suma de \$556.000 millones. Atendiendo a la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dichas utilidades se pagaron mediante la entrega de TES B del portafolio de intervención monetaria del Banco de la República valorados a precios de mercado, este tipo de pago fue aprobado por el artículo 26 de la Ley 2159 de 2021.

La otra gran fuente de pago de dividendos a la Nación es Ecopetrol. La asamblea ordinaria de accionistas llevada a cabo el 30 de marzo aprobó distribuir dividendos por un valor total de \$11,5 billones. De estos a la Nación le correspondieron \$10,19 billones. En el segundo trimestre de 2022 se convocó una Asamblea Extraordinaria de Accionistas de Ecopetrol solicitada por la Nación – Ministerio de Hacienda, quien es el accionista mayoritario de la empresa. En esta reunión se propuso y

aprobó la distribución de la reserva ocasional constituida en la Asamblea Ordinaria de Acciones reunida en marzo. Se determinó distribuir \$6,91 billones de la reserva ocasional disponible (\$8.90 billones), de los cuales a la Nación le correspondieron \$6,11 billones. Así, en total recibió por dividendos de Ecopetrol \$16,30 billones, pero no todo este monto se registró presupuestalmente.

Una parte de los dividendos de Ecopetrol lo destinó el Ministerio de Hacienda al pago del valor adeudado a Ecopetrol por el FEPC. De acuerdo con Ecopetrol este pago se realizó en el mes de junio¹⁶ y ascendió a \$6,79 billones. Sin embargo, este pago no se ve reflejado en el reporte del SIIF. El pago del resto de dividendos de Ecopetrol se hizo en efectivo y llegó a \$9,51 billones y se pagaron a lo largo de 2022 en cuotas mensuales.

Como se muestra en el Cuadro 2-9 los rendimientos financieros llegaron en 2022 a \$438.512,32 millones, con un aumento nominal del 64,9% respecto a 2021 por el incremento de las tasas de interés locales e internacionales. Se presentó un incremento de los intereses recibidos sobre depósitos en \$139.628,66 millones, en los intereses sobre préstamos de \$23.327,56 millones y en los rendimientos de la Cuenta Única Nacional de \$9.274,39 millones.

Los recursos del crédito ascendieron en 2022 a \$57,24 billones, lo que representó una caída del 20,1% frente a 2021 (Cuadro 2-11). Los recursos de crédito externo aportaron el 36,2% del recaudo (frente al 45,6% de 2021) y los de crédito interno el 63,8%. Los recursos del crédito externo llegaron a \$20,74 billones con una caída nominal del 36,4%. De agencias multilaterales se recibieron \$14,85 billones, de la banca de fomento \$2,58 billones y por emisión de bonos \$3,30 billones¹⁷.

16. Ecopetrol. Notas a los estados financieros intermedios condensados separados, 30 de junio de 2022, pág. 27.

17. La emisión total de bonos externos en 2022 alcanzó los \$7,82 billones, pero \$4,52 billones se usaron para sustituir parcialmente algunas emisiones vigentes. La operación de sustitución no se registra presupuestalmente.

Cuadro 2-11

Recursos del crédito 2021-2022
Billones de pesos

Concepto	Recaudo efectivo neto		Variación	
	2021	2022	Absoluta	Porcentual
Recursos de crédito externo	32,63	20,74	-11,89	-36,4
Bonos	19,93	3,30	-16,62	-83,4
Entidades de fomento	1,78	2,58	0,79	44,5
Organismos multilaterales	10,90	14,85	3,95	36,3
BID	1,22	2,84	1,62	132,4
BIRF	7,73	9,51	1,78	23,1
CAF	1,95	2,50	0,55	28,3
Otras instituciones financieras	0,02	0,01	-0,01	-61,4
Recursos de crédito interno	38,98	36,50	-2,48	-6,4
Colocación y títulos TES	38,93	36,45	-2,47	-6,4
Bonos y otros títulos emitidos	0,05	0,05	-0,01	-15,1
Total Recursos del Crédito	71,61	57,24	-14,37	-20,1

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

Por recursos del crédito interno en 2022 se lograron ingresos por \$36,50 billones con una disminución nominal de 6,4% frente al 2021. Por emisiones de TES B se recibieron \$36,45 billones, de los cuales \$33,27 billones se colocaron en subastas y \$3,18 billones con entidades públicas. En octubre se anunció la finalización de las colocaciones de TES B de largo plazo mediante el mecanismo de subastas. Aunque en años anteriores la suspensión de las subastas obedeció al logro de la meta de colocaciones, en este caso la razón fue el buen comportamiento del recaudo tributario y sobre todo el alto costo de la deuda.

Por recuperación de cartera se recibieron ingresos por \$2,11 billones. Se destacan los \$1,86 billones recibidos por las acreencias generadas por el pago de sentencias y conciliaciones y que se fijaron en los Acuerdos Marco de Retribución establecidos por el parágrafo 2 del Artículo 53 de la Ley 1955 de 2019¹⁸ (reglamentado por el Decreto 642 de 2020). El resto de los recursos de capital los completan las transferencias de capital con ingresos por \$136.599,16 millones (correspondientes mayoritariamente a donaciones recibidas) y los reintegros y otros recursos no apropiados con recaudos por \$1,72 billones.

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 2022 se aforaron \$2,43 billones por contribuciones parafiscales y en la vigencia no se realizaron modificaciones. De estos se recaudaron \$2,67 billones (nivel de ejecución del 109,8%) siendo superiores en 16,9% respecto a lo obtenido en 2021. Dentro de las rentas parafiscales destaca el incremento nominal anual del 14,5% en los ingresos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que alcanzaron \$2,61 billones.

Los fondos especiales corresponden a ingresos pertenecientes a 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 como ingresos de los fondos especiales (47 en total) se habían aforado en \$12,01 billones, pero se incrementaron en \$1,62 billones por la asignación de recursos adicionales al FOME¹⁹ llevando a un aforo definitivo de \$13,63 billones. De estos se recaudaron \$15,55 billones (nivel de ejecución del 114,1%). Por concepto de ingreso \$535.884,09 millones corresponden a ingresos tributarios, \$14,36 billones a ingresos corrientes no tributarios y \$653.331,68 millones a recursos de capital (Cuadro 2-12). Dentro de los ingresos corrientes no tributarios \$9,17 billones corresponden a contribuciones, \$2,77 billones a transferencias corrientes y \$2,14 billones a ventas de bienes y servicios.

18. Artículo 53. Pago de sentencias o conciliaciones en mora. 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.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades del Presupuesto General de la Nación de las que trata el presente artículo deberán suscribir con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los acuerdos de pago para asumir el principal e intereses de los títulos con cargo a sus presupuestos de gasto y procederán con los registros contables que sean del caso para extinguir dichas obligaciones.

19. El artículo 105 de la Ley 2159 de 2021 autorizó al gobierno "(. .) para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2022 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2021 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, creado por el Decreto Legislativo 444 de 2020, con el objeto de atender necesidades de recursos para la atención en salud." En enero de 2022 mediante Decreto 147 de 2022 se adicionaron al PGN dentro de los fondos especiales \$1,62 billones. Este monto se estableció como la diferencia entre la apropiación vigente para la vigencia fiscal 2021 por \$24,98 billones y los compromisos presupuestales por \$23,36 millones del FOME.

*Cuadro 2-12***Ejecución ingresos Fondos especiales vigencia 2022**
Billones de pesos

Concepto	Recaudo efectivo neto	Participación
Ingresos Corrientes	14,90	95,8
Ingresos Tributarios	0,54	3,4
Impuestos Directos	0,04	0,3
Impuestos Indirectos	0,49	3,2
Ingresos No Tributarios	14,36	92,4
Contribuciones	9,17	59,0
Derechos Económicos por Uso de Recursos Naturales	0,03	0,2
Multas, Sanciones e Intereses de Mora	0,06	0,4
Tasas y Derechos Administrativos	0,19	1,2
Transferencias Corrientes	2,77	17,8
Venta de Bienes y Servicios	2,14	13,8
Recursos de Capital	0,65	4,2
Disposición de Activos	0,00	0,0
Rendimientos Financieros	0,45	2,9
Recursos de Terceros	0,01	0,1
Recuperación de Cartera – Préstamos	0,00	0,0
Transferencias de Capital	0,00	0,0
Recursos del Balance	0,00	-
Reintegros y Otros Recursos No Apropriados	0,19	1,2
Recaudo Efectivo Neto Total	15,55	100,0

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

Dentro de los Fondos Especiales los que registraron un mayor recaudo fueron: Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (\$2,51 billones), Fondo de Solidaridad Pensional (\$1,97 billones), Fondos Internos Policía Nacional (\$1,85 billones) y Fondo Financiación Sector Justicia (\$1,32 billones) (Cuadro 2-13).

Cuadro 2-13

Ejecución por fondo especial, vigencia 2022
 Billones de pesos

Fondo Especial	Aforo Vigente	Recaudo efectivo neto	Nivel de ejecución
Fondo de Recursos Soat y Fonsat (Antes Fosyga)	2,34	2,51	107,5
Fondo de Solidaridad Pensional	0,99	1,97	198,3
Fondos Internos Policía Nacional	0,24	1,85	785,1
Financiación Sector Justicia	0,99	1,32	133,8
Fondo de Salud Policía Nacional	1,30	1,17	90,0
Fondo Salud Fuerzas Militares	1,09	1,15	105,8
Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	0,89	0,86	96,3
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	0,51	0,55	107,7
Fondos Internos Ministerio Defensa	0,45	0,48	106,4
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	0,36	0,40	111,3
Fondo para Defensa de Derechos E Intereses Colectivos	0,15	0,37	238,5
Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME	1,62	0,35	21,4
Fondo Sobretasa al ACPM (Ley 488/98)	0,00	0,30	100,0
Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia	0,21	0,30	142,8
Contribución Entidades Vigiladas Contraloría General Nación	1,02	0,27	26,2
Otros Fondos (32)	1,48	1,72	116,1
Total	13,63	15,55	114,1

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

2.1.5 Ejecución de los ingresos de los Establecimientos Públicos

Los ingresos propios de los establecimientos públicos para 2022 se aforaron inicialmente en \$18,37 billones, mientras que a lo largo del año se hicieron modificaciones por \$523.727,38 millones llevando a un aforo definitivo de \$18,90 billones (Cuadro 2-14). El recaudo efectivo ascendió a \$23,77 billones (nivel de ejecución del 125,8%). Este fue superior en \$4,57 billones al recaudo de la vigencia 2021. Por ingresos corrientes se recibieron \$14,95 billones, destacándose los recaudos por contribuciones²⁰ (\$5,58 billones), tasas y derechos administrativos²¹ (\$4.43 billones), venta de bienes y servicios

20. Dentro de estas destacan los ingresos por Derechos económicos por precios altos (\$2,61 billones), Derechos económicos por participación en la producción (\$1,44 billones) y Contribuciones asignaciones de retiro militares y Policía (\$467.844 millones).

21. Se destacan los recaudos por peajes (\$760.476 millones), Permiso para el uso del espectro radioeléctrico (\$697.168 millones) y Contraprestación para la provisión de redes y servicios (\$574.081 millones.).

(\$3,23 billones) y transferencias corrientes (\$923.385 millones). Por recursos de capital se recaudaron \$3,32 billones, de los cuales \$2,29 billones corresponden a excedentes financieros, \$411.310 millones a rendimientos financieros y \$325.660 millones a reintegros.

Cuadro 2-14
Ejecución ingresos propios de los Establecimientos Públicos, 2022
 Billones de pesos

Concepto	Aforo Inicial (1)	Aforo vigente (2)	Recaudo efectivo neto (3)	Diferencia (3)-(2)
Ingresos corrientes	10,73	11,31	14,95	3,65
No tributarios	10,73	11,31	14,95	3,65
Contribuciones	1,80	1,80	5,58	3,78
Tasas y derechos administrativos	3,71	3,71	4,43	0,72
Multas, sanciones e intereses de mora	0,23	0,23	0,31	0,08
Derechos económicos por uso de recursos naturales	0,27	0,27	0,49	0,22
Venta de bienes y servicios	2,84	3,19	3,23	0,04
Transferencias corrientes	1,88	2,12	0,92	-1,19
Recursos de Capital	2,97	2,91	3,32	0,41
Disposición de activos	0,07	0,07	0,00	-0,06
Excedentes financieros	2,41	2,41	2,29	-0,12
Dividendos y utilidades	0,00	0,00	0,00	0,00
Rendimientos financieros	0,09	0,09	0,41	0,32
Transferencias de capital	0,19	0,13	0,03	-0,10
Recuperación de cartera	0,14	0,14	0,18	0,05
Recursos del balance	0,03	0,03	0,02	-0,01
Recursos de terceros	0,02	0,02	0,04	0,01
Reintegros y otros recursos no apropiados	0,03	0,03	0,35	0,32
Fondos Especiales	0,63	0,63	0,87	0,24
Contribuciones Parafiscales	4,05	4,05	4,62	0,58
Total Establecimiento Públicos	18,37	18,90	23,77	4,87

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

Los fondos especiales de los Establecimientos Públicos recaudaron \$870.357 millones en 2022, de los cuales se destacaron los ingresos del Fondo Nacional de Seguridad Vial (\$243.367 millones), el Fondo Emprender (\$185.826 millones) y el Fondo Industria de la Construcción (\$169.272 millones).

Los recaudos por contribuciones parafiscales llegaron a \$4,62 billones, siendo superiores en 12,6% al recaudo de 2021. Tres entidades reciben recursos parafiscales: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con ingresos por este concepto por \$3,06 billones, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con \$1,36 billones y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con \$201.606,28 millones.

Del universo de los establecimientos públicos seis concentraron el 66,4% de los ingresos totales: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con \$5,07 billones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con \$3,53 billones, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con \$2,17 billones, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) con \$2,04 billones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) con \$1,90 billones y el Instituto Nacional de Vías (Invías) con \$1,07 billones (Cuadro 2-15). Se destacó el caso de la ANH, que en la vigencia 2022 recibió ingresos de \$2,61 billones por la Contribución Derechos Económicos por Precios Altos, \$1,44 billones por la Contribución Derechos Económicos por Participación en la Producción y de \$621.592,17 millones por excedentes financieros.

Cuadro 2-15**Ingresos de los Establecimientos Públicos 2022**
Billones de pesos

Establecimiento Público	Aforo vigente	Recaudo en efectivo neto	Porcentaje de ejecución (%)
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	0,92	5,07	553,4
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	3,15	3,53	112,1
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,76	2,17	123,2
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC)	2,10	2,04	96,8
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil)	1,31	1,90	144,8
Instituto Nacional de Vías (Invías)	1,76	1,07	60,9
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	0,88	0,83	95,1
Superintendencia de Notariado y Registro	0,60	0,66	109,2
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	0,42	0,50	119,6
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,44	0,46	105,5
Fondo Rotatorio del Min. de Relaciones Exteriores	0,18	0,40	224,6
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,34	0,39	113,6
Hospital Militar	0,39	0,34	86,1
Agencia Nacional de Minería (ANM)	0,06	0,30	519,8
Superintendencia Nacional de Salud	0,25	0,28	108,9
Agencia Nacional de Seguridad Vial	0,14	0,27	189,5
Fondo Nacional Ambiental - Gestión general	0,23	0,26	115,0
Superintendencia Financiera de Colombia	0,29	0,25	86,3
Superintendencia de Industria y Comercio	0,26	0,23	90,0
Fonpolicía - Gestión general	0,49	0,23	47,3
Resto Establecimientos Públicos	2,93	2,59	88,6
Total	18,90	23,77	125,8

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

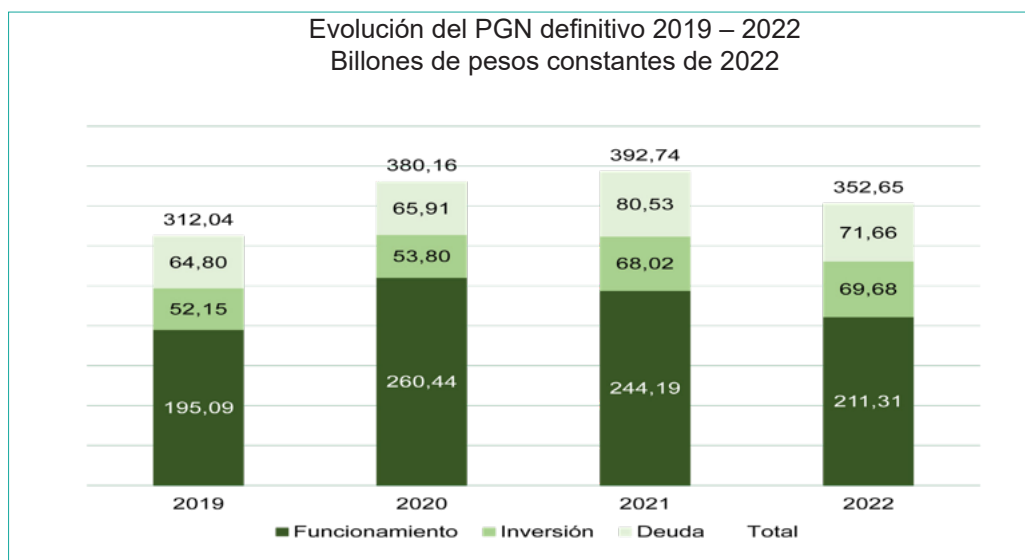
2.2 Ejecución de gastos de la vigencia 2022

El gasto público es la herramienta que tiene el gobierno para fomentar el desarrollo económico y garantizar el buen funcionamiento de la sociedad, mejorando su calidad de vida. El gasto oportuno, eficiente y eficaz en los bienes y servicios para educación, salud, infraestructura, seguridad, justicia y defensa y otros servicios públicos, estimula la economía, redistribuye la riqueza e interviene en áreas como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria y la salud pública.

En los cuatro años de la administración Duque, el gasto definitivo del Presupuesto General de la Nación (PGN) se incrementó en el 13,01%,

particularmente entre 2019 y 2021 registró un crecimiento del 25,9% que comparado con 2021 y en el 2022 se presentó una baja en la apropiación definitiva del 10,21%. Los recursos para funcionamiento fueron los de mayor participación en el año de pandemia, mientras el servicio de la deuda fue el que más se incrementó en los años subsiguientes a la pandemia (Gráfico 2-3).

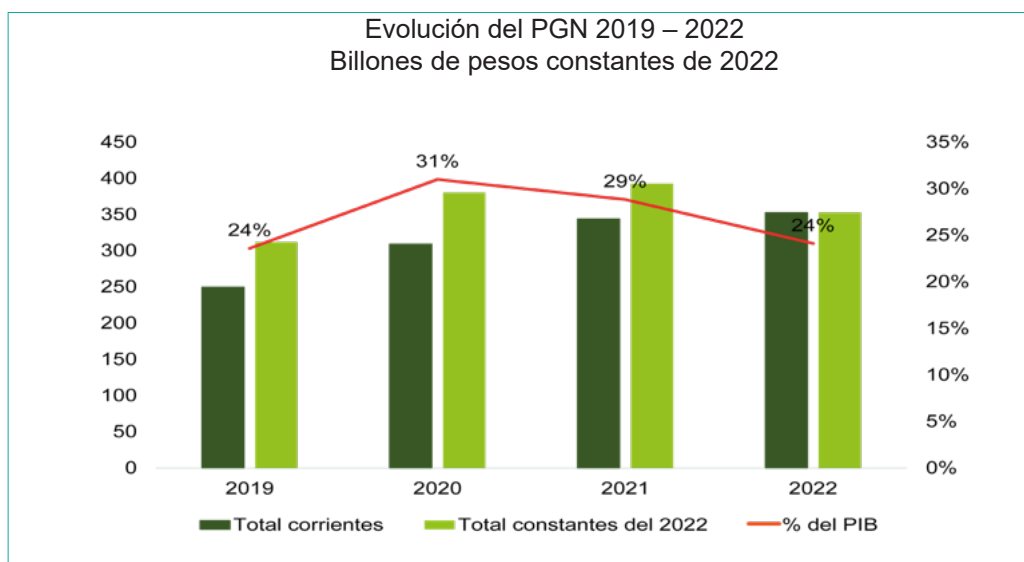
Gráfico 2-3



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

Como porcentaje del PIB el PGN tuvo su mayor participación en 2020, mientras que en 2022 alcanzó el mismo nivel de 2019 (Gráfico 2-4).

Gráfico 2-4



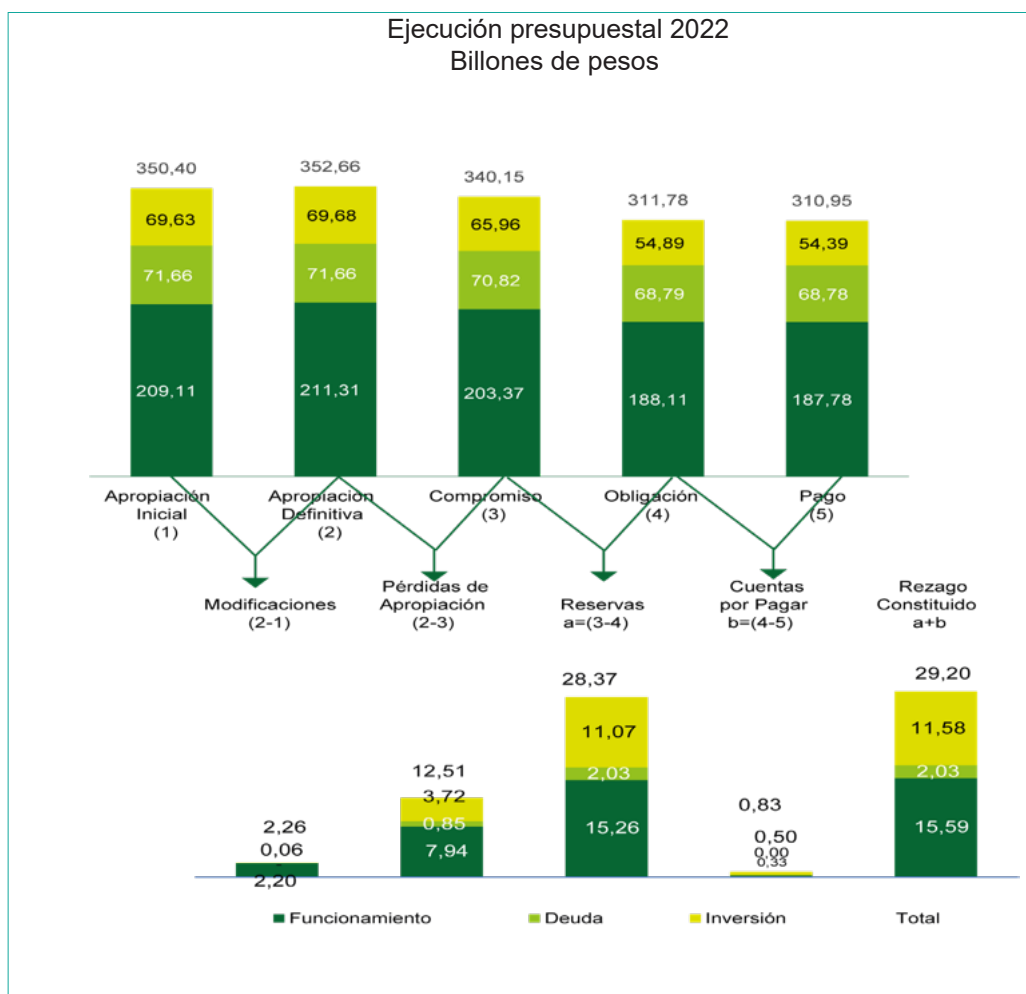
Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

Para la vigencia fiscal 2022 se aprobó un monto de \$350,40 billones (Ley de apropiaciones 2159 de 2021), de los cuales se destinaron \$209,11 billones para funcionamiento, \$71,66 billones para inversión y \$69,68 billones para el servicio de la deuda pública.

Respecto al monto asignado en la Ley de Presupuesto y luego de adiciones por \$46,48 billones y deducciones por \$44,22 billones, el monto definitivo ascendió a \$352,66 billones que representó un incremento del 0,6%. La distribución final designó el 59,9% para funcionamiento, 19,8% para inversión y 20,3% para servicio de la deuda.

La ejecución, medida por el momento de obligación, llegó al 88,4%: 89,0% en funcionamiento, 79,8% en inversión y 96,0% en servicio de la deuda. Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$12,51 billones. Así mismo, en la vigencia se constituyó un rezago presupuestal por \$29,20 billones, compuesto de \$28,37 billones por reservas presupuestales y \$0,83 billones de las cuentas por pagar (Gráfico 2-5).

Gráfico 2-5



Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

Respecto a la vigencia 2021, el gasto definitivo en 2022 presentó una variación positiva del 2,5%, sin embargo, el monto ejecutado en funcionamiento se redujo en 5,1%, explicado principalmente por la no ejecución en 2022 de los recursos asignados al FOME, al cual se le realizó una adición por \$1,62 billones, que se redujo en ese monto.

La menor ejecución se presentó en la inversión con el 78,8% donde se dejaron reservas por \$11,07 billones. En el caso de funcionamiento, con una ejecución del 89,0%, también se dejó un importante monto en reservas por \$15,26 billones, explicada principalmente por la reserva

en los pagos relacionados con las pensiones y temas asociados (bonos, gastos de funcionamiento de los fondos, etc.) por \$7,34 billones y en el resto de las transferencias por \$4,0 billones (Cuadro 2-16).

Comparado con la vigencia 2021, el monto de la reserva presentó una variación del 21%, no obstante, como en informes anteriores se advirtió la reserva registrada está sobrestimada y las cuentas por pagar subestimadas. En cuanto a las pérdidas de apropiación, estas representaron el 4% del presupuesto definitivo, el mayor monto en funcionamiento en el tema pensional por \$4,10 billones y en inversión por \$3,72 billones (Cuadro 2-16).

En cuanto a las pérdidas de apropiación, estas representaron el 4% del presupuesto definitivo, el mayor monto en funcionamiento en el tema pensional por \$4,10 billones y en inversión por \$3,72 billones, valor alto si se tiene en cuenta la escasez de recursos y las necesidades de la población más vulnerable (Cuadro 2-16).

Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2022

Billones de pesos

Concepto	Definitiva 2021	Inicial 1	Definitiva 2	Compromiso 3	Obligación 4	Pago 5	Pérdidas de apropiación 6	Ejecución (7) = (4)/(2)	Reserva (8) = (3)-(4)	Cuentas por pagar (9) = (4) - (5)	Rezago (10) = (8) + (9)
Funcionamiento	213,88	209,11	211,31	203,37	188,11	187,78	7,94	89,0	15,26	0,33	15,59
Gastos de personal	35,15	37,90	38,66	37,79	37,43	37,35	0,87	96,8	0,35	0,08	0,43
Adquisición de bienes y servicios	10,93	11,00	13,49	13,05	11,75	11,63	0,44	87,1	1,30	0,12	1,42
Transferencias	163,43	156,78	155,15	148,79	135,39	135,30	6,36	87,3	13,39	0,10	13,49
SGP	47,68	49,56	49,57	49,57	48,12	48,12	0,00	97,1	1,45	0,00	1,45
FOME	13,17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pagos pensionales sin FOMAG	34,54	41,16	41,41	37,31	29,97	29,97	4,10	72,4	7,34	0,00	7,34
Aseguramiento en salud	28,41	26,88	27,44	27,44	27,44	27,44	0,01	100,0	-	-	-
Educación Superior sin pensiones	3,92	4,31	4,56	4,53	4,53	4,53	0,03	99,3	0,00	0,00	0,00
FOMAG	8,25	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	-	100,0	-	-	-
Resto de transferencias	27,47	23,96	21,26	19,04	14,44	14,34	2,23	67,9	4,60	0,09	4,69
Gastos de comercialización y producción	1,81	1,43	1,89	1,74	1,56	1,53	0,15	82,3	0,18	0,03	0,21
Adquisición de activos financieros	0,58	0,49	0,64	0,63	0,63	0,63	0,01	98,7	0,00	0,00	0,00
Disminución de pasivos	0,47	0,41	0,42	0,39	0,36	0,36	0,02	85,4	0,04	0,00	0,04
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1,51	1,09	1,06	0,98	0,98	0,98	0,08	92,2	0,00	0,00	0,00
Servicio de la deuda	70,52	71,66	71,66	70,82	68,79	68,78	0,85	96,0	2,03	0,00	2,03
Servicio de la deuda pública externa	25,21	15,62	16,79	16,50	15,17	15,17	0,28	90,4	1,33	-	1,33
Principal	14,29	3,94	4,34	4,26	4,20	4,20	0,08	96,8	0,06	-	0,06
Intereses	10,76	11,58	12,30	12,14	10,88	10,88	0,16	88,4	1,26	-	1,26
Comisiones y otros gastos	0,16	0,10	0,15	0,10	0,10	0,10	0,04	65,6	0,01	-	0,01
Servicio de la deuda pública interna	45,31	56,04	54,88	54,32	53,61	53,61	0,56	97,7	0,71	0,00	0,71
Principal	20,05	27,74	26,53	26,11	25,46	25,46	0,42	96,0	0,65	0,00	0,65
Intereses	24,14	26,64	26,86	26,77	26,77	26,77	0,09	99,7	0,00	-	0,00
Comisiones y otros gastos	0,29	0,41	0,24	0,18	0,13	0,13	0,05	54,2	0,05	-	0,05
Fondo de contingencias	0,83	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	0,00	100,0	0,00	0,00	0,00
Inversión	59,57	69,63	69,68	65,96	54,89	54,39	3,72	78,8	11,07	0,50	11,58
Total	343,98	350,40	352,66	340,15	311,78	310,95	12,51	88,4	28,37	0,83	29,20
Total sin servicio de la deuda	273,46	278,73	280,99	269,33	243,00	242,16	11,66	86,5	26,34	0,83	27,17

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

2.2.1 Gastos de funcionamiento

La apropiación definitiva del presupuesto de funcionamiento correspondió, entre otros, a los gastos de carácter recurrente como el pago de la nómina de las entidades del ámbito central, con apropiaciones por \$38,66 billones, de cuyo monto se obligaron recursos por \$37,43 billones. Las mesadas pensionales, asignaciones de retiro y gastos en temas pensionales registraron apropiaciones por \$52,31 billones y se ejecutaron \$40,87 billones para los aportes a las universidades públicas e instituciones técnicas se apropiaron \$4,56 billones y se ejecutaron \$4,53 billones. Para las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) se apropiaron recursos por \$49,57 billones y se ejecutaron (obligaron) \$48,12 billones, con un 97,1% de ejecución²² (Cuadro 2-17).

22. En el capítulo IV referido al gasto social, se analizan los gastos de funcionamiento de las transferencias corrientes relacionados con el SGP y el gasto en pensiones que son los de mayor participación absoluta en estas transferencias.

Cuadro 2-17

Gastos de funcionamiento 2022
 Billones de pesos

Rubro	Apropiación Inicial	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución (%)
Adquisición de activos financieros	0,49	0,64	0,63	0,63	0,63	98,7
En organizaciones internacionales	0,39	0,47	0,47	0,47	0,47	99,3
A personas naturales	0,10	0,17	0,17	0,16	0,16	96,9
Adquisición de bienes y servicios	11,00	13,49	13,05	11,75	11,63	87,1
Disminución de pasivos	0,41	0,42	0,39	0,36	0,36	85,4
Cesantías	0,38	0,33	0,31	0,30	0,30	91,5
Otros pasivos	0,04	0,09	0,09	0,06	0,06	63,3
Gastos de comercialización y producción	1,43	1,89	1,74	1,56	1,53	82,3
Gastos de personal	37,90	38,66	37,79	37,43	37,35	96,8
Salario	20,88	22,73	22,42	22,37	22,36	98,4
Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	7,15	8,18	7,93	7,90	7,89	96,6
Contribuciones inherentes a la nómina	6,95	7,59	7,42	7,15	7,08	94,1
Otros gastos de personal - Distribución previo concepto DGPPN	2,91	0,14	0,00	0,00	0,00	0,0
Personal extranjero en consulados y embajadas (local)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	97,0
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1,09	1,06	0,98	0,98	0,98	92,2
Cuota de fiscalización y auditaje	0,88	0,86	0,80	0,80	0,80	93,8
Impuestos	0,20	0,19	0,16	0,16	0,16	87,8
Otros gastos	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	57,9
Transferencia de capital	0,39	0,38	0,30	0,24	0,24	62,3
Para el pago de deuda e intereses	0,31	0,31	0,22	0,16	0,16	53,0
A otras entidades públicas	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	100,0
Transferencias corrientes	156,39	154,77	148,49	135,16	135,06	87,3
Sistema General de Participaciones	49,56	49,57	49,57	48,12	48,12	97,1
Prestaciones sociales relacionadas con el empleo	35,48	35,78	35,71	34,40	34,40	96,2
A otras entidades del gobierno general	33,15	40,10	39,98	36,19	36,19	90,3
Prestaciones sociales asumidas por el gobierno	18,40	18,23	14,04	7,92	7,92	43,5
A órganos del PGN	13,04	3,76	2,56	2,44	2,38	64,8
Otras transferencias corrientes	6,76	7,32	6,64	6,07	6,03	82,9
Total general	209,11	211,31	203,37	188,11	187,78	89,0

Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

La mayor participación en los gastos de funcionamiento correspondió a las transferencias corrientes (73%), seguido por los gastos de personal (18%) y la adquisición de bienes y servicios (6%).

2.2.1.1 Gastos en adquisición de bienes y servicios

A pesar de las intenciones²³ del Gobierno Nacional, la adquisición de bienes y servicios y los gastos de personal variaron el 24% y 10% respectivamente, comparados con la vigencia 2021, es decir, no se reflejó en la ejecución la austeridad propuesta en estos gastos (Cuadro 2-18). Las apropiaciones definitivas para bienes y servicios en los últimos cuatro años crecieron el 10,4%. Comparado con la vigencia 2021, en la vigencia 2022 se incrementaron en el 8% (Gráfico 2-6).

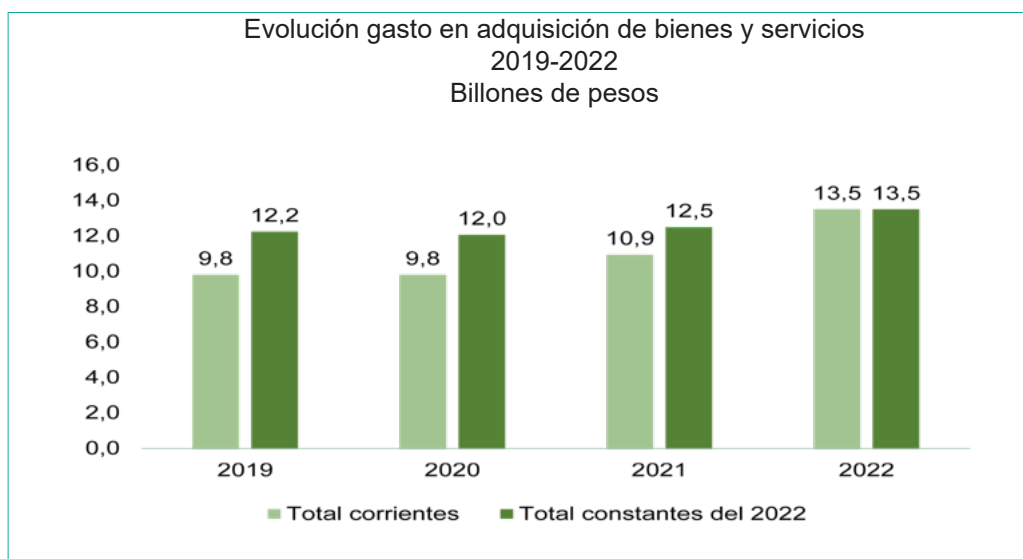
Cuadro 2-18

**Sectores donde se incrementaron los recursos definitivos
para bienes y servicios 2021-2022**
Billones de pesos

Sectores	2021	2022	Variación %	Participación 2022
Defensa y policía	5,95	6,35	6,7	48,5
Registraduría	0,54	1,81	237,2	13,8
Interior	0,99	1,27	27,9	9,7
Fiscalía	0,51	0,53	4,0	4,1
Relaciones exteriores	0,30	0,52	76,4	4,0
Justicia y derecho	0,41	0,47	16,1	3,6
Hacienda	0,35	0,40	14,7	3,0
Rama judicial	0,33	0,37	12,7	2,8
Organismos de control	0,18	0,28	53,3	2,1
Transporte	0,18	0,20	11,0	1,6
Congreso de la república	0,14	0,20	35,1	1,5
Salud y protección social	0,10	0,11	17,6	0,9
Presidencia de la república	0,09	0,11	18,8	0,8
Comercio industria y turismo	0,08	0,08	0,8	0,6
Educación	0,07	0,07	5,2	0,6
Trabajo	0,06	0,07	20,6	0,5
Minas y energía	0,06	0,07	7,6	0,5
Sistema integral de vejez, justicia y reparación	0,05	0,05	10,6	0,4
Tecnologías de la información y las comunicaciones	0,04	0,04	11,4	0,3
Empleo público	0,03	0,03	4,8	0,3
Información estadística	0,03	0,03	18,4	0,3
Cultura	0,03	0,03	20,6	0,2
Total	10,50	13,10	24,7	100

Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

23. De acuerdo con el mensaje presidencial del proyecto de presupuesto “los gastos de funcionamiento para 2022 se programaron con criterios de austeridad, en línea con una reducción gradual de aquellos gastos de bajo impacto en el logro de las prioridades estratégicas en materia de reactivación, equidad y el cumplimiento de mandatos constitucionales y legales, así mismo con el fin de no afectar la inversión social, se controlan o se reducen, en algunos casos, gastos relacionados con la nómina de los servidores públicos, la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios, y las asignaciones destinadas a la adquisición de otros bienes y servicios, preservando el pago obligatorio por servicios públicos”.

Gráfico 2-6

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

Los sectores con mayor incremento en la adquisición de bienes y servicios fueron la Registraduría con 237%, como efecto del período electoral; Relaciones Exteriores con 76% y los organismos de control con 53%. Por su parte, el 48,5% del gasto en bienes y servicios le correspondió al sector Defensa y Policía, seguido con el 13,8% de la Registraduría (Cuadro 2-18).

2.2.1.2 Gastos de personal

La Ley 4 de 1992 señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales.

Para la vigencia 2022, los gastos de personal (GP) se programaron tomando como base el incremento de la inflación esperada para 2021 (3,0%) más 1,64% según lo acordado entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales. La inflación, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) fue de 5,62%, es decir que el incremento en gastos de personal debió ser de 7,26%, sin embargo, este gasto pasó de \$35,15 billones en 2021 a \$38,66 billones en 2022, con un incremento del 10%, muy por encima del programado (Cuadro 2-19).

*Cuadro 2-19***Apropiación definitiva para gastos de personal 2019-2022**
Billones de pesos

Concepto	2019	2020	2021	2022	Variación 2022/2021	Participación 2022
Salario	19,78	18,99	21,04	22,73	8,0	58,8
Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	6,33	6,04	6,90	8,18	18,4	21,1
Contribuciones inherentes a la nómina	6,41	6,22	6,91	7,59	9,9	19,6
Otros gastos de personal previo concepto	0,50	0,03	0,28	0,14	-47,9	0,4
Personal consulados	0,02	0,004	0,02	0,02	-7,5	0,0
Total corrientes	33,04	31,30	35,2	38,7	10,0	100
Total constantes de 2022	41,22	38,48	40,2	38,7		
GP/PGN	13,2	10,1	10,2	11,0		

Fuente: CGR con información del SIIF-Nación del Ministerio de Hacienda.

Para el período 2019 -2022, el gasto público, como proporción del PGN, ascendió al 11%, con una disminución del 6,2% en valores constantes. Los mayores incrementos de este gasto se encontraron en las remuneraciones no constitutivas de factor salarial (18%) que también fueron las que más pesaron dentro de los GP (21,1%).

Por sectores la mayor variación de la apropiación definitiva en los gastos de personal respecto a la apropiación inicial y a lo asignado en la vigencia anterior, lo presenta el sector registraduría con variación del 181% y 60% respectivamente, así mismo, este es el sector con mayor variación en la asignación per cápita mensual, esta pasó de \$13 millones en la vigencia 2021 a \$21 millones de pesos en la vigencia 2022, variación del 60%, sin incremento en los cargos (Cuadro 2-20).

Gastos de personal 2021-2022

Billones de pesos

Sector	2021				2022				Variación Asignación definitiva 2022 vs 2021 (%)		Cargos		Variación cargos 2021-2022 (%)		Per cápita Millones de pesos	
	Asignación Definitiva	Asignación Inicial	Asignación Definitiva	Asignación Inicial	Variación asignación inicial vs definitiva	Asignación Definitiva	Asignación Inicial	Asignación Definitiva	Asignación Inicial	2021	2022	2021	2022	2021	2022	
Agricultura Y Desarrollo Rural	0,23	0,23	0,24	0,24	3,5	4,5	2,942	2,935	-0,2	6,41	6,71					
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	0,23	0,25	0,26	0,26	4,2	13,0	1,720	1,933	12,4	11,02	11,08					
Ciencia, Tecnología E Innovación	0,02	0,02	0,02	0,02	-0,1	0,1	124	129	4,0	10,52	10,12					
Comercio, Industria Y Turismo	0,23	0,23	0,25	0,25	6,1	9,5	1,762	1,915	8,7	10,65	10,73					
Congreso De La República	0,51	0,50	0,56	0,56	11,9	10,9	868	868	0,0	48,61	53,91					
Cultura	0,05	0,05	0,06	0,06	4,5	11,6	618	620	0,3	6,78	7,54					
Defensa Y Policía	16,14	17,00	17,93	17,93	5,5	11,1	467,084	470,778	0,8	2,88	3,17					
Deporte Y Recreación	0,02	0,02	0,02	0,02	6,4	8,2	176	176	0,0	9,04	9,78					
Educación	0,11	0,11	0,12	0,12	10,9	10,5	1,311	1,316	0,4	7,19	7,91					
Empleo Público	0,12	0,13	0,13	0,13	1,2	7,5	671	1,263	88,2	15,15	8,65					
Fiscalía	3,61	3,70	3,76	3,76	1,7	4,2	25,969	25,969	0,0	11,59	12,08					
Hacienda	1,91	3,71	1,95	1,95	-47,3	2,4	14,993	15,093	0,7	10,60	10,79					
Inclusión Social Y Reconciliación	0,74	0,78	0,80	0,80	2,1	7,7	10,251	10,259	0,1	6,04	6,50					
Información Estadística	0,15	0,15	0,15	0,15	3,7	-0,4	2,304	2,304	0,0	5,52	5,49					
Inteligencia	0,07	0,08	0,08	0,08	1,6	5,8	510	506	-0,8	12,07	12,87					
Interior	0,15	0,16	0,16	0,16	1,0	5,6	2,522	2,522	0,0	5,04	5,32					
Justicia Y Del Derecho	1,33	1,37	1,37	1,37	0,1	2,9	21,716	21,691	-0,1	5,11	5,27					
Minas Y Energía	0,17	0,17	0,18	0,18	6,6	7,4	1,356	1,365	0,7	10,53	11,24					
Organismos De Control	1,76	1,87	1,92	1,92	2,9	9,2	12,540	13,298	6,0	11,68	12,03					
Planeación	0,12	0,15	0,16	0,16	8,8	42,4	768	1,441	87,6	12,54	9,51					
Presidencia De La República	0,22	0,23	0,23	0,23	0,7	4,6	1,835	1,878	2,3	9,86	10,07					
Rama Judicial	4,55	4,50	4,97	4,97	10,4	9,3	31,735	32,781	3,3	11,94	12,63					
Registraduría	0,59	0,34	0,94	0,94	180,8	59,9	3,743	3,729	-0,4	13,12	21,04					
Relaciones Exteriores	0,58	0,59	0,63	0,63	5,9	8,2	3,072	3,072	0,0	15,70	16,99					
Salud Y Protección Social	0,30	0,31	0,37	0,37	18,3	23,9	3,173	3,121	-1,6	7,86	9,91					
Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación Y No Repetición	0,32	0,29	0,31	0,31	4,0	-2,8	1,871	1,416	-24,3	14,06	18,05					
Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones	0,09	0,09	0,11	0,11	25,1	24,7	639	638	-0,2	11,63	14,53					
Trabajo	0,24	0,24	0,26	0,26	10,8	11,0	2,741	2,765	0,9	7,17	7,89					
Transporte	0,56	0,58	0,66	0,66	13,4	16,3	4,792	4,955	3,4	9,82	11,04					
Vivienda, Ciudad Y Territorio	0,05	0,06	0,05	0,05	-0,4	6,2	395	423	7,1	10,90	10,81					
Total general	35,15	37,90	38,66	38,66	2,0	10,0	624,201	631,159	1,1	4,69	5,10					
SGP Educación	24,47		26,08		0,0	6,6	360,205	360,205	0,0	5,66	6,03					
SGP Salud	2,73		2,86		0,0	4,8	46,715	47,289	1,2	4,87	5,04					
Docentes y Administrativos Universitarios	3,78		3,89		0,0	2,9	58,517	58,517	0,0	5,38	5,53					
Gran total	66,13		71,49		0,0	8,1	1,089,638	1,097,170	0,7	5,06	5,43					

Fuente: CCálculos CGR con cifras del SIIF Nación II, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y mensajes presidenciales vigencias 2021 y 2022

En el caso de la Registraduría, los mayores incrementos entre 2021 y 2022 se dieron en el nivel asesor y directivo, con el 39,3% y 20,7% respectivamente. (Cuadro 2-21).

Cuadro 2-21

Per cápita mensual de gasto en 2022 por nivel del cargo Registraduría Nacional
Pesos

Nivel	2021	2022	Variación %
Asesor	15.069.329	20.993.386	39,3
Directivo	20.270.253	24.467.398	20,7
Asistencial	3.531.437	3.833.270	8,5
Técnico	5.561.122	5.977.166	7,5
Profesional	8.102.436	8.522.195	5,2
Total	6.212.469	6.884.772	10,8

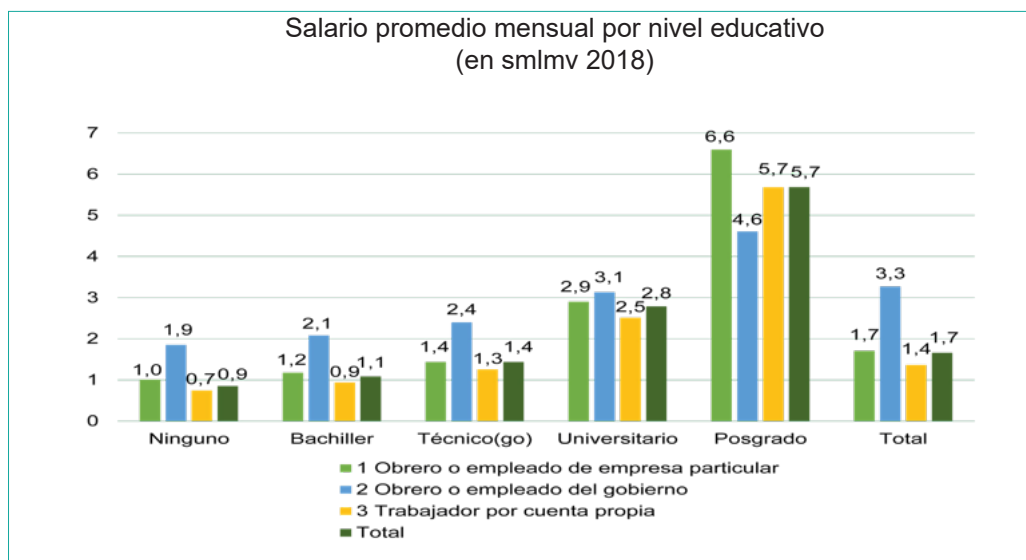
Fuente: CGR con categoría personal y costos en CHIP

También se refleja la inequidad entre lo que devenga un empleado del sector público con los del sector privado. Si se comparan los salarios promedio producto del trabajo entre los obreros o empleados del gobierno (OEG), obreros o empleados privados (OEP) y trabajador por cuenta propia (TCP), mientras los OEG tienen una asignación mensual por concepto de salarios y otros beneficios promedio de 3,3 salarios mínimos mensuales vigentes (smlmv), los OEP de 1,7 smlmv y los TCP por ganancias de 1,4 smlmv²⁴. En las empresas industriales y comerciales del estado, por ejemplo, se da el caso de Ecopetrol donde los directivos por contrato laboral tienen ingreso promedio mensual que osciló para la vigencia 2022 entre \$132 y 32 millones

Por nivel educativo y años de estudio, igualmente es mayor el ingreso laboral de los OEG y los otros, exceptuando los que tienen nivel de posgrado o más de 11 años de estudio (Gráficos 2-7 y 2-8).

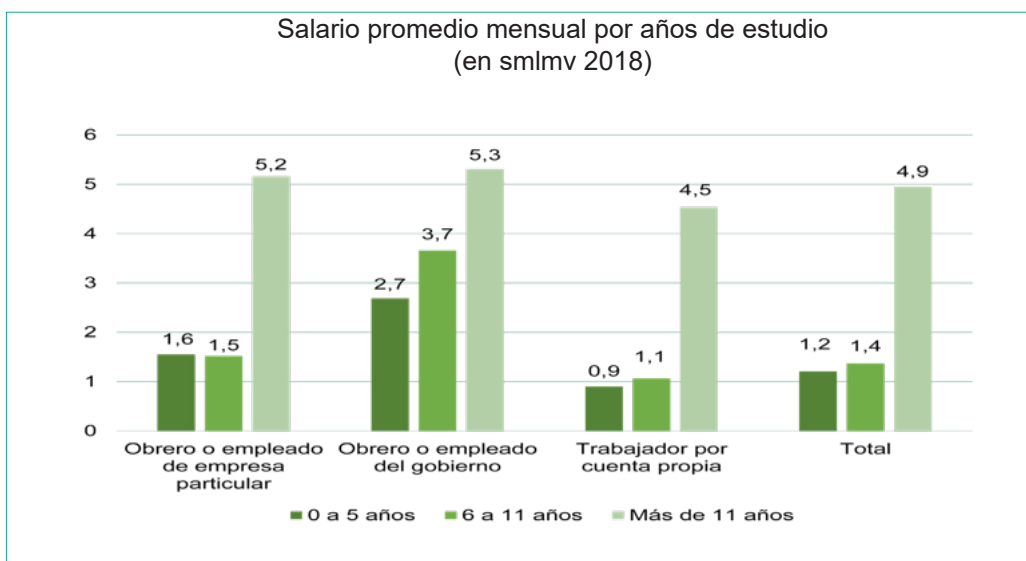
24. Cálculos propios con base en GEIH 2018

Gráfico 2-7



Fuente: CGR con base en GEIH_DANE

Gráfico 2-8



Fuente: CGR con base en GEIH_DANE

2.2.2 Gastos de inversión

La inversión en el PGN en Colombia está condicionada a las necesidades fiscales del Gobierno Nacional y a los hechos económicos internacionales como la crisis de los mercados financieros, la crisis y recuperación por la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania, etc.

En el frente interno, el desfase en los indicadores macroeconómicos con los cuales se programó el presupuesto como la inflación y la devaluación, afectaron los recursos disponibles para el financiamiento de los proyectos. A ello se sumaron los efectos de la ola invernal que provocaron atrasos en las obras de infraestructura y también se abrieron nuevos frentes por los derrumbes en algunas vías.

Adicionalmente la ejecución de la inversión en Colombia es muy lenta con muchas trabas legales y presupuestales llevando a que su ejecución sea baja (78,8%). Los sectores con más alta ejecución son los que tienen que ver con los subsidios (programas sociales, energía, gas etc.

En este aparte del gasto, se presenta la inversión en el presupuesto general de la Nación, su evolución histórica y sus aportes en el crecimiento económico del país. Se analizará una muestra de proyectos que detallan tanto la programación como su lenta o nula ejecución.

El presupuesto de inversión en Colombia se caracteriza por la presencia de numerosos gastos ordenados por la ley que son de ineludible cumplimiento. Entre ellos sobresalen: garantizar la apropiación de los recursos para las vigencias fiscales futuras autorizadas; proveer los recursos para atender los compromisos con las víctimas de la violencia y víctimas de desplazamiento forzado, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional; incluir los fondos especiales y aquellos otros que por ley gozan de protección especial y constituyen apropiaciones con destinación específica; cumplir los compromisos surgidos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la construcción de una Paz Estable y Duradera, además de los relacionados con los ODS y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

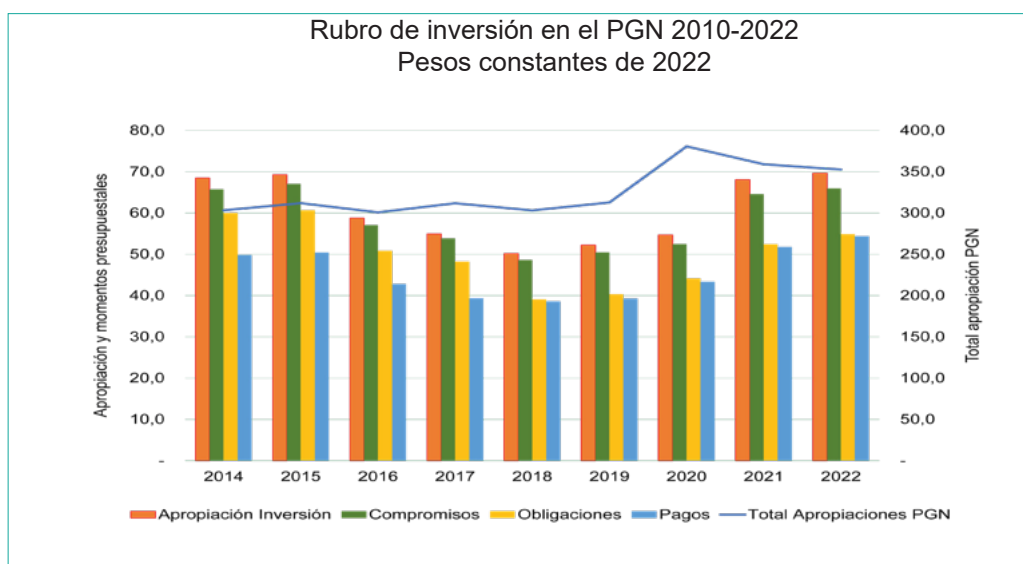
Así, en el mensaje presidencial al proyecto de PGN se anunciaba que “El presupuesto de inversión tendrá un aumento en sectores claves para la reactivación, que generen empleo y que contribuyan al crecimiento. Haremos un esfuerzo importante para financiar programas sociales que, adicionalmente, generen inversión del sector privado, que será el dinamizador de nuestra economía. Muchos de los programas

incorporados en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, atención integral a la primera infancia, Adulto mayor, Ingreso Solidario, Compensación de IVA son actualmente políticas de Estado, con un alto contenido social y muy inflexibles en términos de costos. Aprovecharemos los avances metodológicos y de procedimientos logrados con el desarrollo del SISBEN IV como herramienta de gestión para asignar los subsidios a servicios públicos domiciliarios y a otros programas sociales”²⁵.

2.2.2.1 Participación de la inversión en el PGN

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 hasta la vigencia 2020 como efecto del decrecimiento de la economía que llegó al -7,3%. La recuperación en la tasa de crecimiento del PIB del 11,0% y 7,3% en las vigencias 2021 y 2022, se dio como resultado de la recuperación de las actividades económicas en el ámbito nacional, en especial, del consumo interno (Gráfico 2-9).

Gráfico 2-9



Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculo CGR.

25. Mensaje PGN 2022, pág. 54.

En términos reales, las apropiaciones del rubro de inversión venían creciendo hasta 2015 cuando cayó el monto apropiado hasta 2018, para luego a crecer en términos reales hasta 2022. No obstante, lo apropiado y comprometido distó de lo ejecutado y pagado, lo cual mostró que se constituyeron reservas y cuentas por pagar mayoritariamente hasta 2017, sumados a que posteriormente las obligaciones se igualaron a los pagos, lo cual quiere decir que se disminuyeron las cuentas por pagar, como se ha insistido en el capítulo de programación (Gráfico 2-9).

Además de lo expresado, en el rubro de inversión los picos señalados por la caída y aumento del monto presupuestal estuvieron ligados a los choques externos sufridos en distintos momentos como en 2014 y 2015 con la crisis de los precios del petróleo, 2021 con el efecto rebote de la economía y en 2022 con los efectos de la inflación generalizada mundialmente por la crisis de la guerra en Ucrania (Gráfico 2-8).

Para la vigencia 2021, la apropiación inicial para inversión, en términos nominales, llegó a \$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.

Del monto apropiado para la vigencia 2022 se comprometieron \$65,96 billones y se obligaron \$54,89 billones, con una ejecución (obligaciones/apropiación definitiva) del 78,8% en el agregado frente al 77,0% registrado en la vigencia anterior. Los pagos por inversión alcanzaron los \$54,39 billones y se constituyó un rezago al final de la vigencia por \$11,57 billones, correspondiente a las reservas presupuestales por \$11,07 billones y las cuentas por pagar por \$0,50 billones (Cuadro 2-22).

Cuadro 2-22

Ejecución de la inversión en Presupuesto General de la Nación por intersubsectorial vigencia 2022
Billones de pesos

Intersubsectorial	Apropiación vigente	Ejecución						Ejecución Obliga/Vigente (%)	Participación (%)
		Comp.	Oblig.	Pagos	PDA	Reservas	Cuentas por pagar		
Desarrollo Social	21,73	21,41	20,92	20,88	0,31	0,49	0,04	96,3	31,2
Transporte	12,05	11,56	8,57	8,36	0,49	2,99	0,21	71,1	17,3
Gobierno	6,72	5,65	2,72	2,68	1,07	2,93	0,04	40,5	9,6
Educación	5,54	5,53	5,46	5,46	0,01	0,06	0,00	98,7	7,9
Minas Y Energía	4,79	4,43	3,93	3,92	0,36	0,49	0,01	82,2	6,9
Trabajo Y Bienestar Social	4,33	4,21	4,04	4,02	0,12	0,18	0,02	93,2	6,2
Vivienda Y Desarrollo Territorial	3,17	3,10	2,03	2,03	0,06	1,07	0,00	64,1	4,5
Defensa Y Seguridad	2,10	2,01	1,36	1,35	0,09	0,65	0,01	64,7	3,0
Agropecuaria	1,82	1,61	1,23	1,22	0,21	0,39	0,01	67,2	2,6
Comunicaciones	1,57	1,38	1,23	1,12	0,19	0,15	0,11	78,8	2,2
Justicia	1,49	1,18	0,52	0,50	0,31	0,66	0,02	34,8	2,1
Salud	1,18	1,12	1,06	1,04	0,06	0,07	0,01	89,2	1,7
Ambiente	0,92	0,76	0,45	0,45	0,16	0,31	0,01	49,2	1,3
Recreación y Deporte	0,85	0,83	0,51	0,51	0,02	0,32	0,00	60,0	1,2
Industria y Comercio	0,50	0,47	0,31	0,30	0,02	0,16	0,01	62,6	0,7
Planificación y Estadística	0,49	0,28	0,23	0,23	0,21	0,05	0,00	47,7	0,7
Arte y cultura	0,38	0,37	0,27	0,27	0,01	0,10	0,00	71,0	0,5
Relaciones exteriores	0,08	0,06	0,05	0,05	0,02	0,01	0,00	62,8	0,1
Total general	69,68	65,96	54,89	54,39	3,72	11,07	0,50	78,77	100,00

Fuente: CGR sobre información del SIIF- Nación, Ministerio de Hacienda.

Los grupos intersubsectoriales que presentaron mayor ejecución presupuestal fueron: Desarrollo social, Educación, Trabajo, Minas y Energía, Salud y Bienestar Social con un porcentaje superior al 80%, señalando que estos sectores tienen un alto componente de subsidios. Entre los sectores que registraron una mediana ejecución están: Transporte, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comunicaciones y, Defensa y Seguridad, con registros entre el 60% y 80% de ejecución. Finalmente, registraron una baja ejecución sectores como: Gobierno, Justicia, Ambiente, Industria y comercio.

Nótese que los sectores de mayor ejecución implicaron inversión social, principalmente subsidios, mientras que Transporte, Vivienda y Desarrollo Territorial, que implicaron inversión en infraestructura, registraron ejecuciones por debajo del 72%. Caso especial es el

registrado en el sector gobierno que apenas alcanzó una ejecución del 40,5%, con pérdidas de apropiación de \$1,07 billones y reservas por \$2,93 billones.

2.2.2.2 Inversión por programas en el presupuesto

En informes anteriores se efectuó un análisis del presupuesto relacionado con la clasificación intersubsectorial y el ejercicio de reclasificación de la inversión pública en el PGN, de los cuales se obtuvieron los siguientes componentes por tipo de programas o destinación de los 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. Formación Bruta de Capital fijo que comprende lo relacionado con Infraestructura o su fomento, 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 entre otros; y
3. Inversiones que sirven de apoyo y acompañamiento a las entidades estatales para cumplir con sus funciones en general el desempeño del Estado, algunas de las cuales son registradas como inversión.

En la vigencia 2022, de acuerdo con los clasificadores del SIIF – Nación, se agrupó el presupuesto de inversión por programas, con lo que se presentó una tendencia inercial del presupuesto de inversión. Buena parte del presupuesto de inversión se destinó a distribuir recursos y subsidios y asuntos como la formación y educación. En este sector se apropiaron recursos por \$32,05 billones si se tienen en cuenta los sectores hacia donde se dirigieron: Inclusión Social y Reconciliación con \$21,73 billones y una ejecución promedio del 96,3%; Minas y Energía con \$4,79 billones y una ejecución del 82,2% y Educación con \$5,54 billones y una ejecución del 98,7%. En estos sectores se registraron montos pequeños en pérdidas de apropiación (PDA) y reservas (Cuadro 2-23).

Cuadro 2-23

Presupuesto de inversión agrupado por sector y programas 2022
Billones de pesos

Programa	Aprop. Vigente	Comp.	Oblig.	Pago	PDA	Reservas	Cuentas por pagar	Distribución apropiación %	Ejecución %
Inclusión social y reconciliación	21,73	21,41	20,93	20,88	0,32	0,49	0,04	31,2	96,3
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctimas	9,83	9,81	9,66	9,66	0,02	0,15	0,00	14,1	98,2
Asistencia Primera Infancia	4,86	4,78	4,71	4,70	0,08	0,07	0,01	7,0	96,9
Familias y jóvenes en Acción	2,48	2,48	2,47	2,47	0,00	0,01	-	3,6	99,4
Subsidio para Adulto Mayor	1,68	1,68	1,65	1,65	0,00	0,03	-	2,4	98,2
Apoyo a la niñez, adolescencia y la familia	1,52	1,43	1,39	1,38	0,09	0,05	0,01	2,2	91,4
Otros Programas	1,36	1,24	1,06	1,04	0,12	0,19	0,02	2,0	77,6
Transporte	11,23	10,81	8,09	7,88	0,42	2,72	0,21	16,1	72,0
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	4,15	4,15	4,14	4,14	0,00	0,02	-	6,0	99,6
Construcción, Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	3,53	3,43	1,62	1,51	0,10	1,81	0,12	5,1	46,0
Vías terciarias	1,57	1,55	1,24	1,22	0,02	0,31	0,03	2,3	79,1
Otros Programas	1,98	1,68	1,09	1,02	0,31	0,58	0,07	2,8	
Educación	5,54	5,53	5,47	5,47	0,01	0,06	-	7,9	98,7
Icetex	2,92	2,92	2,92	2,92	-	0,00	-	4,2	99,9
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	1,29	1,29	1,28	1,28	0,00	0,01	-	1,8	99,5
Otros Programas	1,32	1,32	1,26	1,26	0,00	0,06	-	1,9	
Minas y energía	4,79	4,43	3,93	3,92	0,36	0,49	0,01	6,9	82,2
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	2,39	2,29	2,06	2,06	0,10	0,23	-	3,4	86,4
Asistencia técnica, asesoría y subsidios para el acceso al servicio público de gas	1,16	1,11	1,11	1,11	0,05	0,01	-	1,7	95,4
Otros programas	1,24	1,03	0,77	0,75	0,21	0,26	0,02	1,8	
Trabajo	4,33	4,21	4,04	4,02	0,12	0,18	0,02	6,2	93,2
Fomento y fortalecimiento del empleo	3,31	3,23	3,12	3,11	0,08	0,11	0,01	4,8	94,3
Protección Social	0,40	0,39	0,37	0,37	0,01	0,02	-	0,6	92,9
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	0,34	0,31	0,27	0,27	0,03	0,04	0,00	0,5	79,4
Otros programas	0,29	0,28	0,28	0,28	0,01	0,00	0,00	0,4	
Hacienda	2,61	2,05	1,03	1,02	0,56	1,02	0,01	3,8	39,4
Sistemas de Transporte Masivo	0,82	0,75	0,48	0,48	0,07	0,27	-	1,2	58,3
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	0,28	0,01	0,01	0,01	0,27	-	-	0,4	5,0
Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal	0,60	0,60	0,02	0,02	0,00	0,58	-	0,9	3,5
Cobertura tasa de interés vivienda	0,55	0,40	0,29	0,29	0,15	0,10	-	0,8	53,5
Otros programas	0,36	0,29	0,22	0,22	0,07	0,06	0,01	0,5	

Cuadro 2-23- continuación

Presupuesto de inversión agrupado por sector y programas 2022
Billones de pesos

Programa	Aprop. Vigente	Comp.	Oblig.	Pago	PDA	Reservas	Cuentas por pagar	Distribución apropiación %	Ejecución %
Vivienda, ciudad y territorio	3,17	3,10	2,03	2,03	0,06	1,07	0,00	4,5	64,1
Subsidio Familiar de Vivienda	1,67	1,66	1,26	1,26	0,02	0,40	-	2,4	75,3
Agua potable y saneamiento básico	0,74	0,72	0,14	0,14	0,02	0,58	0,00	1,1	19,1
FRECH	0,67	0,67	0,58	0,58	0,00	0,09	-	1,0	86,7
Otros programas	0,08	0,06	0,05	0,05	0,02	0,01	-	0,1	
Defensa y Policía	2,08	2,00	1,35	1,34	0,09	0,65	0,01	3,0	64,7
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	0,99	0,99	0,65	0,64	0,01	0,34	0,01	1,4	65,1
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	0,52	0,49	0,35	0,35	0,03	0,14	0,00	0,7	67,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	0,40	0,35	0,23	0,22	0,04	0,13	0,00	0,6	57,1
Otros programas	0,17	0,16	0,13	0,13	0,01	0,04	-		
Agricultura y desarrollo rural	1,82	1,61	1,23	1,22	0,21	0,39	0,01	2,6	67,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector agropecuario	0,40	0,29	0,16	0,16	0,11	0,13	0,00	0,6	40,1
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	0,28	0,28	0,18	0,18	0,00	0,10	-	0,4	63,6
Inclusión productiva a productores rurales	0,27	0,24	0,15	0,15	0,04	0,08	0,00	0,4	55,1
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	0,24	0,20	0,19	0,19	0,04	0,01	0,00	0,3	79,0
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado	0,22	0,21	0,21	0,21	0,01	0,00	-	0,3	96,7
Otros programas	0,42	0,40	0,34	0,34	0,02	0,05	0,00	0,6	
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1,57	1,38	1,23	1,12	0,19	0,15	0,11	2,2	78,8
Facilitar el acceso y uso de las TIC en el territorio nacional	0,63	0,55	0,41	0,31	0,08	0,14	0,09	0,9	64,5
Fomento y apoyo al desarrollo de las TIC	0,35	0,34	0,34	0,33	0,02	0,00	0,01	0,5	95,5
Otros programas	0,58	0,49	0,49	0,48	0,09	0,00	0,01	0,8	
Planeación	1,14	1,06	0,27	0,26	0,08	0,79	0,01	1,6	23,8
Apoyo al desarrollo a través de pactos territoriales	0,81	0,81	0,06	0,06	-	0,76	-	1,2	7,1
Otros programas	0,33	0,27	0,24	0,22	0,08	0,05	0,04	0,5	

Cuadro 2-23- continuación

Presupuesto de inversión agrupado por sector y programas 2022
Billones de pesos

Presidencia de la República	1,37	1,28	0,29	0,29	0,08	1,00	0,00	2,0	21,2
Implementación de estrategias en DD.HH, paz e infancia	0,55	0,54	0,06	0,06	0,01	0,47	-	0,8	11,5
Prevención y mitigación del riesgo de desastres desde el sector Presidencia	0,32	0,31	0,01	0,00	0,00	0,31	0,00	0,5	1,9
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado	0,24	0,23	0,11	0,11	0,00	0,12	0,00	0,3	46,6
Otros programas	0,27	0,20	0,11	0,11	0,07	0,09	-	0,4	
Subtotal	61,37	58,87	49,88	49,44	2,50	9,00	0,44	88,1	81,3
Resto de sectores	8,31	7,09	5,01	4,95	1,22	2,08	0,06	11,9	60,3
Total	69,68	65,96	54,89	54,39	3,72	11,07	0,50	100,0	78,8

Fuente: CGR, sobre información del SIIF, Nación Ministerio de Hacienda.

El segundo grupo tiene que ver con la construcción en general y el desarrollo de proyectos y obras civiles, el cual participó con el 30,09% y manejó apropiaciones por \$20,40 billones, con una ejecución promedio del 70,3%. En este grupo, tanto las pérdidas de apropiación como las reservas aumentaron. Transporte \$ 11,23; Hacienda \$2,61; Vivienda, Ciudad y Territorio \$3,17 billones ejecutándose en promedio en un 64,1%. Agricultura y Desarrollo Rural \$1,82 billones; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones \$1,57 billones (Cuadro 2-23).

Finalmente, en el tercer grupo se encontraron los programas de fortalecimiento y mejoramiento, con apropiaciones por \$17,23 billones, y una ejecución promedio del 70,5%; Defensa y Policía con \$2,08 billones; Presidencia de la República con \$1,37 billones; Planeación con \$1,14 billones y el Resto de sectores \$8,31 billones (Cuadro 2-23).

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

Según el anexo al mensaje de presidente al proyecto de presupuesto, en su análisis de las cuentas nacionales, establece que para la vigencia 2022 "...El consumo del gobierno mantendría un buen ritmo de crecimiento, expandiéndose a una tasa de 3,5%. Este rubro se vería estimulado por gastos asociados a las elecciones presidenciales. Sin embargo, el consumo público presentaría una desaceleración frente a lo observado el año anterior por cuenta de menores gastos dirigidos a la emergencia sanitaria".

Para la Formación Bruta de Capital de Capital Fijo (FBKF) establecía que “crecería 7,5%, impulsada tanto por inversiones privadas como por estímulos del Gobierno nacional”. Específicamente, se esperaba que el sector de edificaciones residenciales y obras civiles registrara una dinámica favorable en línea con la ejecución de proyectos contenidos en el programa Nuevo Compromiso por Colombia, el suministro de subsidios a la compra de vivienda VIS (programa Mi Casa Ya) y No VIS (FRECH) y tasas de crédito hipotecario en niveles bajos respecto a su promedio histórico y a las tasas de la vigencia 2021. Así mismo, se esperaba que la adquisición en maquinaria y equipo continuaría con su buen dinamismo, “asistido por las medidas pro-inversión del gobierno, como el descuento de IVA a compras de bienes de capital, y la recuperación prevista de las importaciones”.

Ahora bien, la FBKF²⁶, 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.

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.

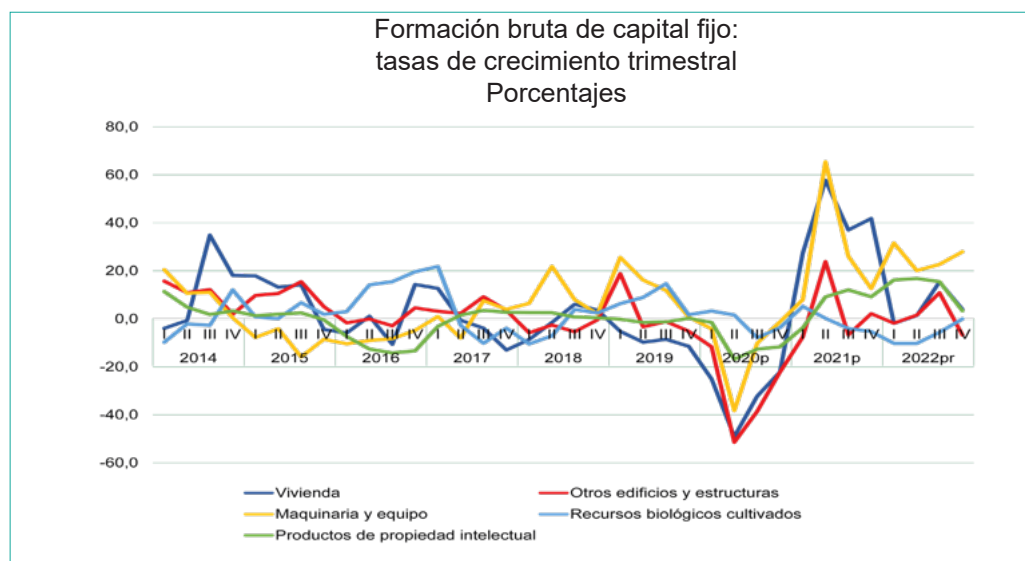
Así en el mensaje presidencial se estimaba que “El crecimiento de 4,3% en 2022 estará impulsado por el mayor dinamismo de la formación bruta de capital, con lo que se espera que la tasa de inversión alcance el 20,6% del PIB, un 0,5 p.p. superior a su valor de 20,1% del PIB en 2021. Tras el menor estímulo fiscal por parte del gobierno, la formación de capital estaría jalonada por sus fuentes privadas, las cuales se encontrarían en niveles más cercanos a prepandemia (17,7% del PIB), y por los recursos del Sistema General de Regalías que se recuperarían, en línea

26. 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.

con el repunte de los precios internacionales del petróleo y la mayor autonomía que les entrega a los gobiernos territoriales la aprobación del nuevo SGR (Acto Legislativo 05 de 2019 y Ley 2056 de 2020)". Cabe señalar que el crecimiento económico superó ampliamente el indicador señalado en el mensaje pues de un crecimiento real del 11% en 2021 se llegó al 7,3% al cierre de la vigencia 2022. No obstante, el crecimiento en los sectores como la construcción de obras civiles y de vivienda no tuvieron los resultados esperados.

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 2-10).

Gráfico 2-10



Fuente: Cálculos CGR, con información del DANE Anexo Gasto Constantes IV-2022- Cuadro 5

En 2021, la tasa de crecimiento trimestral de la FBKF registró un notable crecimiento en especial para maquinaria y equipo (62%), seguido por vivienda (58%) y Otros edificios y estructuras (22%). No obstante, estos sectores registraron una importante caída para 2022, manteniéndose solamente el rubro de maquinaria y equipo (Gráfico

2-9). Es decir, a pesar del importante crecimiento económico del 7,3% registrado en 2022, la FBKF no tuvo la dinámica esperada en el mensaje presidencial al proyecto de PGN.

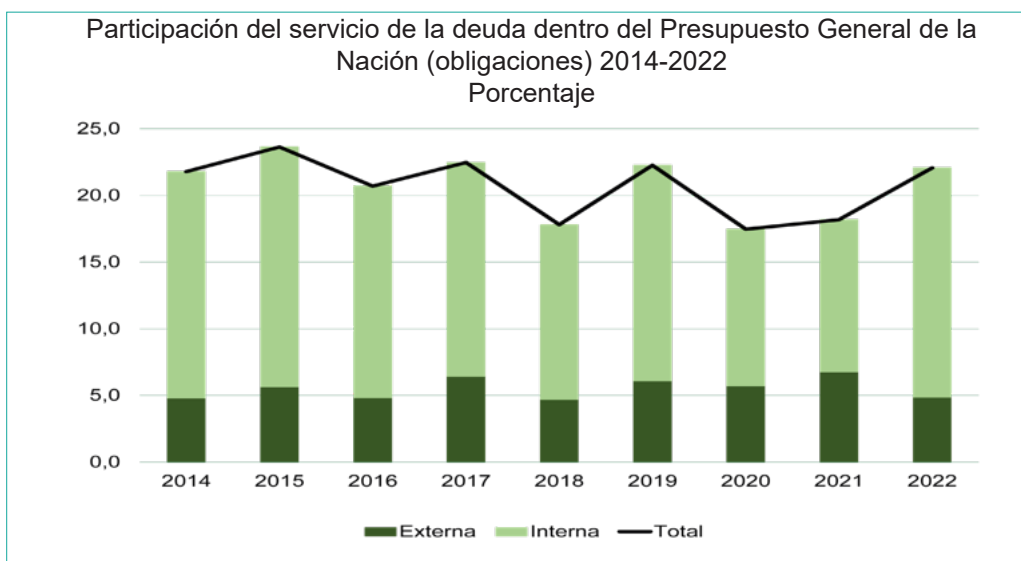
Por tanto, es fundamental que se revise lo que está pasando con un sector importante que es el del transporte y las obras civiles pues no se generó la dinámica que traía antes de pandemia. Se debe revisar que lo que se está invirtiendo con APP y vigencias futuras excepcionales que mayoritariamente se destinó a la construcción de construcción de vías y del transporte incluyendo los programas de transporte masivo.

2.2.3 Servicio de la deuda

El servicio de la deuda incluye las amortizaciones del principal, los intereses, las comisiones, y todo tipo de gastos derivados de las operaciones de crédito público que realizan los órganos del PGN. Además, se incluye el pago de una serie de pasivos de acuerdo con la autorización dada en el Plan de Desarrollo o la Ley de Presupuesto.

Los gastos por servicios de la deuda perdieron participación dentro de la ejecución del PGN medida por el momento de obligación. Entre 2014 y 2022 el servicio de la deuda representó en promedio el 17,5% de las obligaciones totales del PGN (Gráfico 2-11), con incrementos en el servicio de la deuda externa en años de fuerte depreciación del peso o fuertes concentraciones de vencimientos.

Gráfico 2-11



Fuente: Cálculos CGR con información del SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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, el uso rutinario de operaciones de canje de TES B y de recompras de títulos externos (que no tienen impacto presupuestal) y en años recientes la autorización del Congreso de la República al gobierno para usar apropiaciones de la vigencia inmediatamente anterior para pagar gastos de la vigencia actual son los factores que explican la disminución en la participación del servicio de la deuda.

Desde 2021 esta tendencia se revirtió, al comparar la ratio entre las obligaciones por servicio de la deuda y las obligaciones totales se observa un incremento de 4,6 p.p. entre 2020 y 2022. En especial el incremento del indicador en 2022 refleja el impacto de la depreciación del peso colombiano (20,8% anual), el aumento de la inflación local y la subida en las tasas de interés (especialmente las externa ya que el 17% de la deuda externa del gobierno nacional esta contratada a tasa variable).

Para 2022 se autorizó una apropiación inicial para servicio de la deuda de \$71,66 billones (4,9% del PIB) la cual es superior en 1,6% al monto aprobado en 2021. 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 mayores vencimientos esperados en esa vigencia. En 2022 esta participación cayó al 20,5% por las menores amortizaciones esperadas de deuda externa. El monto apropiado no varió durante la vigencia 2022, pero se presentó una recomposición entre servicio de la deuda externa y de la interna, trasladando \$1,17 billones del segundo al primero.

Como sucedió en vigencias anteriores con la inclusión de artículos en la ley de presupuesto, la interpretación de lo sucedido con la ejecución del servicio de la deuda en la vigencia 2022 requiere tener en cuenta que dentro del articulado del Presupuesto General de la Nación 2022 se incluyó en el artículo 25° la posibilidad de utilizar apropiaciones de gasto del 2021 para atender el servicio de la deuda de la vigencia 2022:

Artículo 25. 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 2023. Así mismo, con

cargo a las apropiaciones del servicio de la deuda de la vigencia 2021 se podrán atender compromisos u obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2022. (resaltado fuera de texto).

Este tipo de autorización se permitió en las últimas leyes de presupuesto y le ofrecen al gobierno nacional 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 y ahora en la vigencia 2022. 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 vigencias (Cuadro 2-24). Este caso 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) 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.

Cuadro 2-24

Pagos servicio de la deuda: actual vs. total, 2017-2022
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	5,2
2022	68,78	73,83	4,7	5,0

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

Para 2022 se contaba con \$71,66 billones de la apropiación aprobada y con un monto no determinado en el momento de la aprobación del PGN 2022 correspondiente a las apropiaciones no utilizadas de 2021. Al cierre de la vigencia 2021 el gobierno nacional comprometió \$59,65 billones por servicio de la deuda y obligó \$54,59 billones con lo que pudo contar con una aprobación de gasto adicional por \$5,06 billones.

Al final el gobierno nacional podría gastar \$76,72 billones en 2022 por concepto de servicio de la deuda.

La ejecución del servicio de la deuda en la vigencia 2022 se presenta no solo lo correspondiente a la vigencia actual, sino que agrega lo correspondiente a la reserva constituida en 2021, siendo el agregado el que resulta relevante (Cuadro 2-25). Los pagos por servicio de la deuda llegaron en 2022 a \$73,83 billones (5,0% del PIB), de los cuales \$15,17 billones corresponden a deuda externa y \$58,66 billones a deuda interna. Respecto a 2021 los pagos por servicio de la deuda se incrementaron en 18,1%.

Cuadro 2-25

Ejecución del servicio de la deuda 2022
Billones de pesos

Concepto	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos
Vigencia actual					
Servicio de la deuda pública externa	15,62	16,79	16,50	15,17	15,17
Amortizaciones	3,94	4,34	4,26	4,20	4,20
Intereses, comisiones y otros gastos	11,69	12,45	12,24	10,98	10,98
Servicio de la deuda pública interna	56,04	54,88	54,32	53,61	53,61
Amortizaciones	27,74	26,53	26,11	25,46	25,46
Intereses, comisiones y otros gastos	27,05	27,10	26,95	26,90	26,90
Fondo de contingencias	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Total vigencia actual	71,66	71,66	70,82	68,79	68,78
Reservas					
Servicio de la deuda pública externa			0,00	0,00	0,00
Intereses, comisiones y otros gastos			0,00	0,00	0,00
Servicio de la deuda pública interna			5,06	5,05	5,05
Amortizaciones			5,01	5,01	5,01
Intereses, comisiones y otros gastos			0,05	0,04	0,04
Total reservas			5,06	5,05	5,05
Vigencia Actual + Reservas					
Servicio de la deuda pública externa			16,50	15,17	15,17
Amortizaciones			4,26	4,20	4,20
Intereses, comisiones y otros gastos			12,24	10,98	10,98
Servicio de la deuda pública interna			59,37	58,66	58,66
Amortizaciones			31,12	30,47	30,47
Intereses, comisiones y otros gastos			27,00	26,94	26,94
Fondo de contingencias			1,25	1,25	1,25
Total			75,88	73,83	73,83

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

Respecto al servicio de la deuda externa, que en 2022 se vio impactado por la depreciación del peso colombiano, cabe destacar lo siguiente:

- El gobierno incrementó los recursos apropiados para el servicio de la vigencia actual en \$1,17 billones, este incremento incidió sobre las amortizaciones y los intereses y comisiones.
- Con relación a las amortizaciones de deuda externa, las obligaciones llegaron a \$4,20 billones los cuales corresponden a la cancelación de préstamos. En 2022 no había vencimientos programados de títulos y las recompras de bonos realizadas no se registran presupuestalmente. Del monto de intereses y comisiones \$7,33 billones correspondieron a títulos y \$3,65 billones a préstamos.

Respecto a la deuda interna, se destaca lo siguiente:

- El Ministerio de Hacienda realizó operaciones de canje en el segundo semestre de 2021 con títulos que vencían en 2022 por \$9,00 billones. En noviembre se hizo una redención anticipada de estos títulos por \$5,02 billones. Adicionalmente, en el primer trimestre de 2022 se hicieron operaciones de canje con los títulos TES B que vencían en 2022 por \$1,59 billones. Ambas operaciones le abrieron espacio presupuestal Gobierno: en julio de 2021, cuando se presentó el proyecto de presupuesto se esperaban vencimientos de TES B por \$23,66 billones, las operaciones anteriores redujeron el saldo a cancelar a \$8,05 billones (Cuadro 2-26).

Cuadro 2-26

Operaciones que afectaron los TES B con vencimiento en mayo de 2022 Billones pesos

Saldo en julio 2021	23,66
Menos operaciones de canje II semestre 2021	9,00
Menos recompra noviembre 2021	5,02
Menos operaciones de canje I trimestre 2022	1,59
Saldo a cancelar	8,05

Fuente: Contraloría General de la República.

- Este espacio le permitió al gobierno realizar en el segundo trimestre de 2022 operaciones de redención anticipada de TES B por \$2,22 billones (valor costo).

- Con esto los pagos por amortizaciones de deuda interna llegaron a \$30,47 billones, discriminados así: \$10,46 billones correspondieron a vencimientos de títulos y la redención anticipada de TES B de largo plazo, \$17,98 billones a cuentas por pagar del Ministerio de Hacienda, \$1,86 billones a cuentas por pagar de otras unidades ejecutoras y \$169.765,75 millones a otros préstamos.
- Los pagos por intereses y comisiones de deuda interna se discriminan así: \$26,94 billones correspondieron a pago tenedores de títulos de deuda y \$56,41 millones a otros préstamos.
- Como aportes al Fondo de Contingencias se realizaron pagos por \$1,25 billones. Se destaca el aporte hecho por la Agencia Nacional de Infraestructura por \$1,03 billones.

Uno de los aspectos a destacar en la vigencia fiscal 2022 fue el alto incremento de los pagos por amortizaciones de las otras cuentas por pagar. Estas pasaron de \$4,33 billones en 2021 a \$19,84 billones en 2022, es decir un incremento de 358,1%. En el caso del Ministerio de Hacienda estos pagos se discriminan en: \$8,97 billones a cuentas del FEPC, \$7,43 al pago de sentencias y conciliaciones, \$420.000 millones a subsidios del sector eléctrico, \$410.110,49 millones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; entre otros (Cuadro 2-27).

Cuadro 2-27

Pagos por amortizaciones otras cuentas por pagar 2021-2022 Billones pesos

Concepto	2021	2022
Fondo de Estabilización de Precios a Los Combustibles (FEPC)	0,94	8,97
Sentencias o conciliaciones en mora	1,02	7,43
Sector Eléctrico	0,00	0,42
Acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnología en salud	1,45	0,41
Bonos pensionales	0,33	0,36
Sostenibilidad Financiera SGSSS Contributivo	0,32	0,30
Sector Gas Combustible	0,00	0,08
FOMAG Laudos Arbitrales	0,27	0,00
Total Ministerio de Hacienda	4,33	17,98
Cuentas por pagar otras unidades ejecutoras	0,00	1,86
Total otras cuentas por pagar	4,33	19,84

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Respecto al FEPC, este debe cubrir la diferencia entre el precio internacional de los combustibles y el precio interno. Dado que el FEPC no posee los recursos para cubrir este subsidio a los combustibles, el Ministerio de Hacienda debe realizar los pagos. Para 2022 se autorizaron pagos por \$18,26 billones (\$14,25 billones autorizados por la Resolución 1596 de junio de 2022 del Ministerio de Hacienda y \$4,01 billones por la Resolución 3513 de diciembre de 2022, así el pago total ascendió a \$18,26 billones. Este pago se cubrió de la siguiente manera: \$8,97 billones a través del servicio de la deuda, \$6,79 billones mediante un cruce de cuentas, usando parte de los dividendos que Ecopetrol debía enviar a la Nación, y \$2,50 billones a través de los gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda como una transferencia a otras entidades gubernamentales. Es decir, el pago se distribuyó en diversas partidas que no dejan ver la verdadera naturaleza económica de este gasto: el pago de un subsidio. Adicionalmente, cabe cuestionarse sobre la conveniencia de este subsidio a los combustibles, ya que estos \$18,26 billones pudieron destinarse a programas que impulsaran el crecimiento económico o disminuyeran la desigualdad social.

En el caso de las demás unidades ejecutoras se hicieron pagos por \$1,86 billones²⁷ correspondientes a las acreencias generadas por el pago de sentencias y conciliaciones por el Ministerio de Hacienda y que generó como contrapartida un pasivo que se formalizó a través de un Acuerdo Marco de Retribución, mecanismo establecido por el parágrafo 2 del Artículo 53 de la Ley 1955 de 2019. Los acuerdos firmados hasta diciembre de 2022 y su saldo al cierre de dicha vigencia se presentan en el Cuadro 2-28.

27. Dentro de los ingresos este monto se registra como un recurso de capital de la Nación dentro de las recuperaciones de cartera.

Cuadro 2-28

Acuerdos marco de retribución
Millones de pesos

Año	Entidad	Monto	Saldo a Dic. 2022
	Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia	103	0
	Ministerio de Defensa Nacional	5.514.769	3.483.161
	Fiscalía General de la Nación	3.339.785	2.164.995
	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (NPEC)	278.623	7.610
	Ministerio del Transporte	77.288	64.729
2021	Unidad Nacional de Protección (UNPP)	54.326	37.374
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	38.437	0
	Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	637.588	57.081
	Ministerio de Minas y Energía	42.116	34.258
	Policía Nacional	1.912.748	394.733
	Consejo Superior de la Judicatura	700.000	318.680
	UGPP	153.750	34.349
2020	DNP	95.127	0
	Senado	15.118	11.344
	Total	12.859.778	6.608.315

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.4 Ejecución rezago constituido 2021

El rezago constituido al cierre de la vigencia 2021 fue de \$24,41 billones, de los cuales \$23,49 billones (96,25%) corresponde a reservas presupuestales, mientras que \$0,92 billones (3,75%) a cuentas por pagar, alcanzando en 2022 una ejecución del 92,6% (Cuadro 2-29).

Cuadro 2-29

Ejecución rezago constituido 2021
Billones de pesos

Rubro	Reservas	Cuentas por pagar	Rezago 2021			Ejecución (%)
			Total	Participación (%)	Pagos	
Funcionamiento	7,83	0,33	8,16	33,4	7,76	95,1
Servicio deuda	5,06	-	5,06	20,7	5,05	99,8
Inversión	10,61	0,58	11,19	45,8	9,80	87,6
Total general	23,49	0,91	24,41	100,0	22,61	92,6

Fuente: Cálculos CGR, con información del (SIIF Nación) – Ministerio de Hacienda.

2.2.4.1 Ejecución reservas 2021

Las reservas constituidas en 2021 se ejecutaron en un 92,34%, siendo las del servicio de la deuda las de más alta ejecución con un 99,83%, mientras que la más baja se presentó en las reservas constituidas para inversión con un 86,88% (\$9,23 billones) (Cuadro 2-30).

Cuadro 2-30

Ejecución reservas constituidas 2021 Billones de pesos						
Gasto	Reserva Constituida	Participación %	Compromisos	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	7,83	33,32	7,55	7,43	7,43	94,91
Deuda	5,06	21,52	5,06	5,05	5,05	99,83
Inversión	10,61	45,16	9,66	9,23	9,22	86,88
Total	23,49	100,00	22,26	21,71	21,69	92,34

Fuente: Cálculos CGR, con información del (SIIF Nación) – Ministerio de Hacienda.

2.2.4.2 Ejecución cuentas por pagar 2021

Las cuentas por pagar constituidas en 2021 alcanzaron una ejecución del 99,91%, reportando un logro en funcionamiento del 99,86%, mientras que en las cuentas por pagar correspondientes a inversión la ejecución fue del 99,94% (Cuadro 2-31).

Cuadro 2-31

Ejecución cuentas por pagar constituidas 2021 Billones de pesos				
Rubro	Cuentas por pagar	Obligación	Pagos	Ejecución %
Funcionamiento	0,33	0,33	0,33	99,86%
Inversión	0,58	0,58	0,58	99,94%
Total	0,91	0,91	0,91	99,91%

Fuente: Cálculos CGR, con información del (SIIF Nación) – Ministerio de Hacienda.

2.2.5 Rezago presupuestal constituido en la vigencia 2022

Con base en los registros realizados por las entidades en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2022 fue de \$29,20 billones, de los cuales

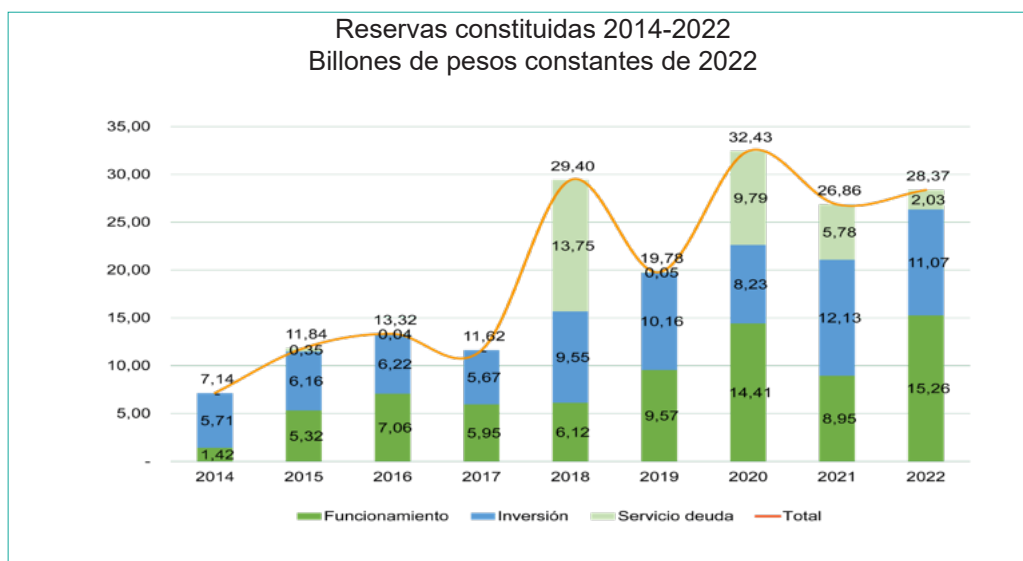
\$28,37 billones (97,15%) correspondieron a reservas presupuestales, mientras que \$0,83 billones (2,85%) a cuentas por pagar.

- Las cuentas por pagar en el último cuatrienio se redujeron a su mínima expresión, como efecto de la aplicación de los artículos que modifican las reservas.
- Las reservas presupuestales en su mayor parte se obligan y se pagan en el primer trimestre del año.

2.2.5.1 Reservas presupuestales constituidas en 2022

Las reservas presupuestales se distribuyeron así: Servicio de la deuda \$2,03 billones (6,97%); Inversión \$11,07 billones (39,64%) y; Funcionamiento \$15,26 billones (53,40%) (Gráfico 2-12).

Gráfico 2-12



Fuente: Cálculos CGR, con información del Ministerio de Hacienda

Se destacó un incremento de \$4,88 billones (20,76%) en el monto de las reservas presupuestales constituidas con respecto a 2021. La variación más significativa se reflejó en el monto de la reserva presupuestal constituida para funcionamiento, que pasó de \$7,83 billones en 2021 a \$15,26 billones en 2022 (195,02%).

Si bien tuvieron una notable reducción con respecto a 2021, sigue siendo representativo el monto de las reservas presupuestales constituidas para el servicio de la deuda pública, que para 2022 alcanzaron un monto de \$2,03 billones. El 65,34% de estas reservas tiene como destino cumplir con los compromisos de deuda externa, principalmente en los rubros de títulos valores, así como en el de organismos multilaterales.

Con relación al cuatrienio 2015 a 2018, se evidencia un incremento del 94,37% en el monto promedio de las reservas presupuestales constituidas durante el período 2019 a 2022. Es así como mientras en el primer período el promedio de reservas presupuestales constituidas fue de \$12,10 billones, a lo largo del segundo periodo el promedio fue de \$23,51 billones.

Esta situación refleja 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 EOP, 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.

De las reservas presupuestales para funcionamiento constituidas durante la vigencia 2022, la mayor participación se evidencia 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 81,37% del total.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres constituyó reservas presupuestales por valor de \$3,40 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 \$1,73 billones de las cuales el 82,83% corresponden a las asignaciones especiales al FONPET.

Por su parte el Ministerio de Trabajo constituyó para 2022, reservas presupuestales de funcionamiento por un monto de \$7,29 billones de los cuales \$6,00 billones (82,35%) se constituyeron para la financiación de pensiones en el régimen de prima media con prestación definida, administrado por Colpensiones. Por su parte \$1,26 billones en reservas presupuestales corresponden a las constituidas para la financiación de fondo de pensiones públicas del nivel nacional.

En cuanto a las reservas constituidas para inversión, el mayor monto le corresponde al INVÍAS con \$2,24 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 \$0,60 billones. El 74,93% de estos recursos, equivalentes a \$0,45 billones, corresponden 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 2023, realizó el proceso de refrendación de las reservas presupuestales constituidas a 88 unidades ejecutoras del PGN, las cuales constituyeron reservas presupuestales por \$22,95 billones. De estas, los equipos auditores tomaron una muestra por valor de \$16,30 billones equivalentes al 71,1% de las reservas constituidas por las unidades ejecutoras que fueron objeto del mencionado ejercicio auditor.

Como resultado del análisis realizado, es decir, a la verificación de que se constituyeron para amparar compromisos legalmente constituidos y de que fueron constituidas por motivos excepcionales y no como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, los equipos de auditoría refrendaron el 91,26% de la muestra analizada (\$14,88 billones).

Entre las razones por las cuales no se refrendó el restante 8,74% (\$1,43 billones) de la reserva constituida se encuentran 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 correspondieron 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.

En cumplimiento del inciso segundo del Artículo 28 de la Ley 2276 de 2022, 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 EOP: “Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 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 2023.”

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, 64 unidades ejecutoras del PGN que certificaron la información solicitada y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$21,43 billones (75,54% del total de las reservas constituidas), reportaron ‘reservas inducidas’ por valor de \$5,37 billones, atendiendo la instrucción impartida en el artículo 28 de la ley 2276 de 2022.

La realidad de los hechos económicos muestra para estas 64 unidades ejecutoras que la ‘reserva real’ fue de \$16,06 billones y que debieron constituirse como cuentas por pagar \$5,88 billones, puesto que se recibieron los bienes y servicios por ese monto (Cuadro 2-32).

Cuadro 2-32

**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
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
2022	21,43	0,51	16,06	5,88	5,37	-5,37
Total	79,24	2,28	52,80	28,72	26,44	-26,44

Fuente: Cálculos CGR, con información del (SIIF Nación) – Ministerio de Hacienda.

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 observa que las reservas presupuestales fueron sobreestimadas en un monto de \$26,44 billones durante el período 2019 a 2022 (Cuadro 2-32).

Esta situación reflejó la generalización de ese instrumento como mecanismo de ejecución presupuestal, así como la implementación de normas presupuestales que, contrariando lo dispuesto en el EOP, 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.

2.2.5.2 Límites de la Ley 225 de 1995 en la constitución de reservas en la vigencia 2022

Como se expresó en los capítulos anteriores - y en los informes de la cuenta del presupuesto de las vigencias 2018, 2019, 2020 2021 y 2022-, la constitución de reservas presupuestales en los últimos años registró un comportamiento diferente a los años anteriores como efecto de los cambios en la normativa anual del PGN, al forzar a constituir reservas a pesar de contar con los elementos necesarios para constituir cuentas por pagar, pues se hace efectiva la entrega de bienes y servicios en el momento presupuestal de las obligaciones.

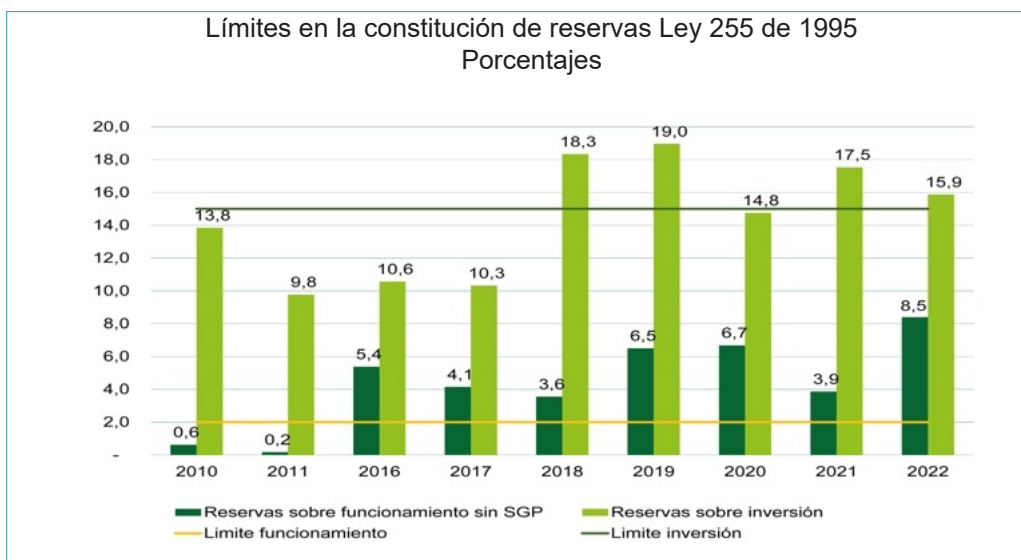
Ese cambio en la norma del presupuesto anual generó el incumplimiento de otra norma presupuestal estatutaria como son los límites para la constitución de reservas establecida en el artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que incluye en su compilación la Ley 255 de 1995. Ello se produce, pues al aumentar la constitución de reservas y disminuir las cuentas por pagar, las reservas se incrementaron en los montos que debería corresponder a cuentas por pagar y con ello el incumplimiento generalizado del indicador del EOP.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pretende que con el mero hecho de incorporar en un artículo de la ley anual que el presupuesto, anticipadamente, cumple con los indicadores de ley. Así el Artículo 29 de la Ley 2159 de 2021 (PGN 2022), señala que: “En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2022 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. Cómo una ley de PGN que empieza su vigencia el primero de

enero de 2022, 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 cifras corroboran las afirmaciones anteriores. Las reservas en la vigencia 2022 alcanzaron los \$28,37 billones, de las cuales para funcionamiento llegaron \$13,49 billones, para el servicio de la deuda \$2,03 billones y para inversión \$11,07 billones. Ahora bien, en el caso del indicador de funcionamiento frente a las apropiaciones por \$161,74 billones (una vez descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros) se obtiene un indicador del 8,5%. En el caso de la inversión, las reservas de \$11,07 billones frente a las apropiaciones de \$69,68 billones, se obtiene un indicador de 15,9%, incumpliendo el límite establecido en la norma orgánica (Gráfico 2-13).

Gráfico 2-13



Fuente: Cálculos CGR, con información del Ministerio de Hacienda

Con ello, en los últimos ocho años el indicador de la Ley 225 para funcionamiento se incumplió tanto en el agregado como individualmente para algunas entidades (Gráfico 2-20). Por su parte, el indicador de inversión solo estuvo por debajo del 15% en 2020, pero en las vigencias 2021 y 2022 volvió a sobrepasar el límite.

La CGR insiste en que la interpretación y lógica de la norma orgánica sobre el límite de las reservas se refiere a cada una de las secciones presupuestales e incluso debería referirse, en el caso de la inversión, a cada uno de los proyectos incorporados al PGN²⁸. Pero esta problemática se aumentó en los últimos años, pues se estaría incumpliendo en ambos sentidos especialmente para las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2022, pues se están violando los límites tanto para funcionamiento como para inversión como respuesta colateral a la decisión de cambiar la definición de las reservas. Pero adicionalmente, si se tiene en cuenta el detalle de los proyectos de inversión existen numerosos casos en los que el indicador llega al 100%, es decir, se surtieron los momentos presupuestales hasta el compromiso, pero los recursos no se ejecutaron (obligaron) quedando pendientes los proyectos. En el Anexo 1 del presente informe se detallan los cálculos, las entidades y algunos proyectos que incumplieron los límites de las reservas.

2.2.5.3 Cuentas por pagar constituidas en 2022

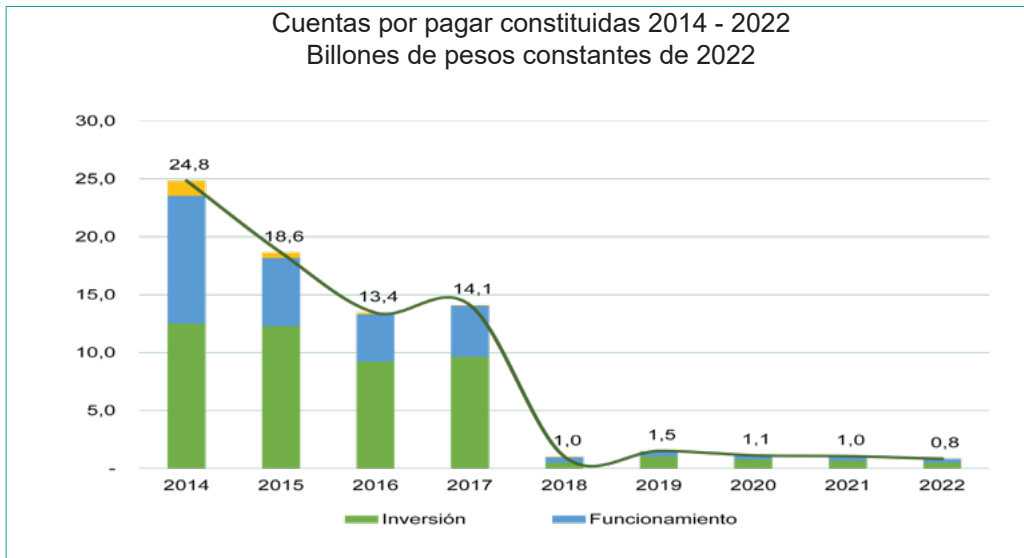
Las cuentas por pagar en 2022 alcanzaron los \$0,83 billones, con una disminución de 8,5% frente a los \$0,91 billones reportados en 2021 monto que, dada la situación desarrollada en los numerales anteriores, propiciada por lo establecido en el artículo 28 de la Ley del presupuesto, se encuentra subestimado.

Por la aplicación de esta norma, el monto de las cuentas por pagar constituidas para el presupuesto 2021 continuó siendo considerablemente inferior a los valores históricos registrados a lo largo de las últimas décadas (Gráfico 2-12), situación que corroboró la posición de la CGR sobre su impacto en la determinación del déficit fiscal del GNC.

Con base en los ejercicios realizados por la CGR, con respecto a la aplicación de estas normas que contravienen al EOP en lo referente a la constitución del rezago presupuestal, se estableció una subestimación en las cuentas por pagar por \$26,44 billones durante el último cuatrienio (Gráfico 2-14 y Cuadro 2-32).

28. Pues la refrendación de las reservas a que se refiere el artículo 40 de la Ley 42 de 1993 es para cada uno de los contratos que se ejecute y su cumplimiento normativo para poder constituirse como reservas.

Gráfico 2-14



Fuente: Cálculos CGR - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En resumen, del manejo de las reservas y las cuenta por pagar en la vigencia 2022, quedan los siguientes hechos:

- 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, su causa radica principalmente en fallas de planeación o falencias de gestión. En este caso, la CGR no refrendó reservas por un monto de \$0,88 billones.
- El incumplimiento de los límites establecidos por la Ley 225 de 1995, pues los recursos apropiados deben cumplir los propósitos para los que fueron aprobados, que en caso de incumplimiento el presupuesto se debe reducir. Para la vigencia 2022, 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, originando una incorrección cuantitativa de \$11,21 billones.
- Constitución de reservas presupuestales cuando deberían ser cuentas por pagar, lo cual 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. El valor sobrestimado, de acuerdo con la prueba de auditoría realizada, fue de \$5,37 billones en 2022.

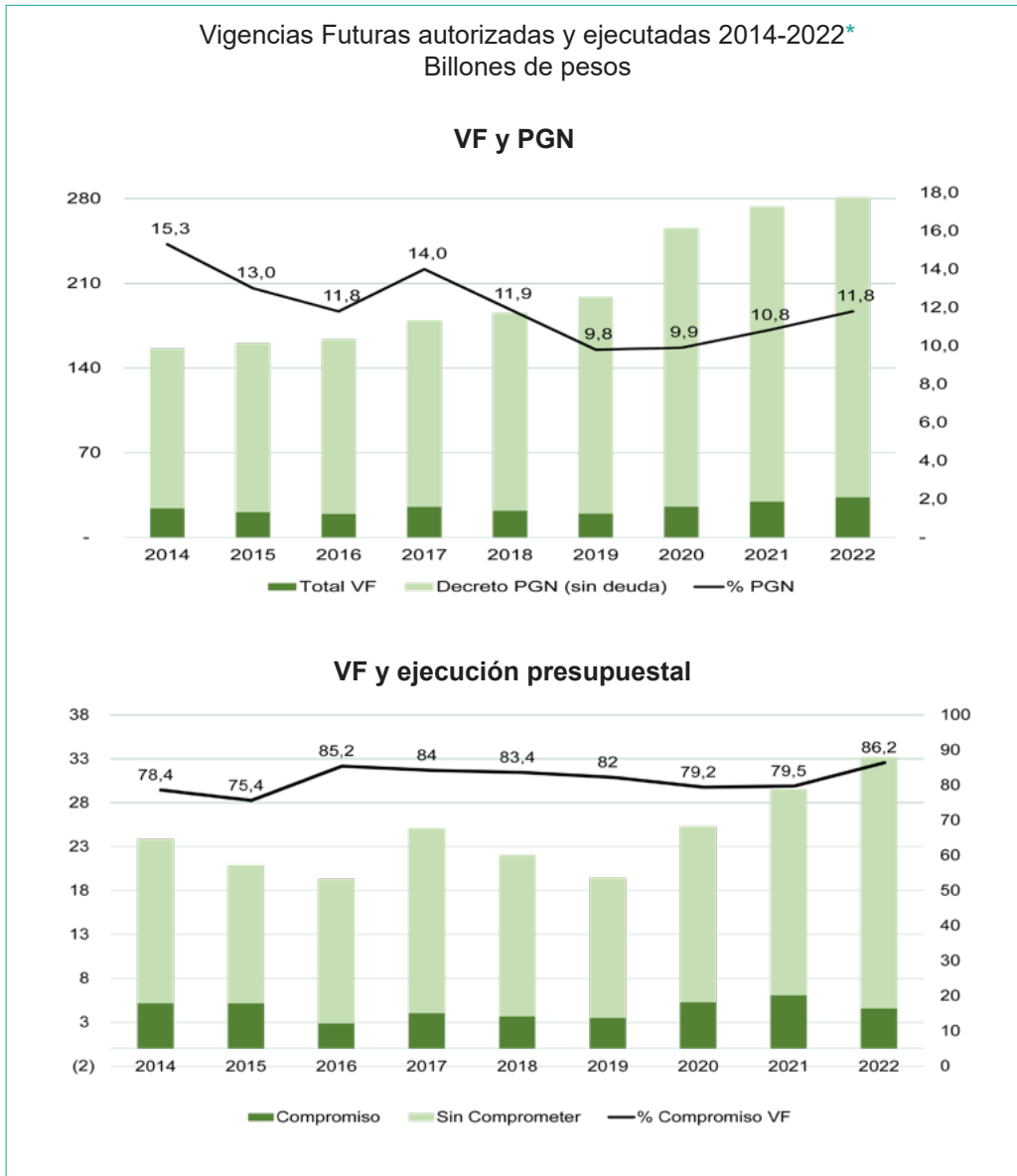
2.2.6 Vigencias futuras

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.

2.2.6.1 Evolución de las vigencias futuras

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2022, con corte al 22 de mayo de 2022 autorizó vigencias futuras por valor de \$148,4 billones (precios constantes de 2022) que cubren el periodo 2023-2050, de las cuales el 45,74% corresponden a Asociaciones Público-Privadas (APP); el 37,43% a excepcionales mientras que el 16,82% corresponden a Ordinarias.

Si bien, la utilización de las VF implica la reducción del espacio fiscal para los presupuestos de los años subsiguientes, se constituyen en la garantía de que se cumpla con los compromisos en inversión pública. Es así como el porcentaje promedio de participación de las VF autorizadas en el PGN (sin deuda), durante el período 2012 - 2022 es de 12,26%. Durante el mismo lapso, la ejecución de las VF, entendida como los compromisos adquiridos sobre los montos autorizados, muestra una tendencia creciente con un nivel de ejecución promedio del 80,60% (Gráfico 2-15).



* Cifras con corte a 22 de mayo de 2022

Fuente: MFMP 2022, página 254

2.2.6.2 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas entre 2011 y 2021 para ejecutar en 2022

Entre 2011 y 2021 se autorizaron vigencias futuras por \$34,95 billones para ser ejecutadas en 2022 de las cuales se comprometió el 80,98%,

por lo que \$6,65 billones expiraron al no haberse comprometido a más tardar el 31 de diciembre del año de la autorización (Cuadro 2-33).

Cuadro 2-33

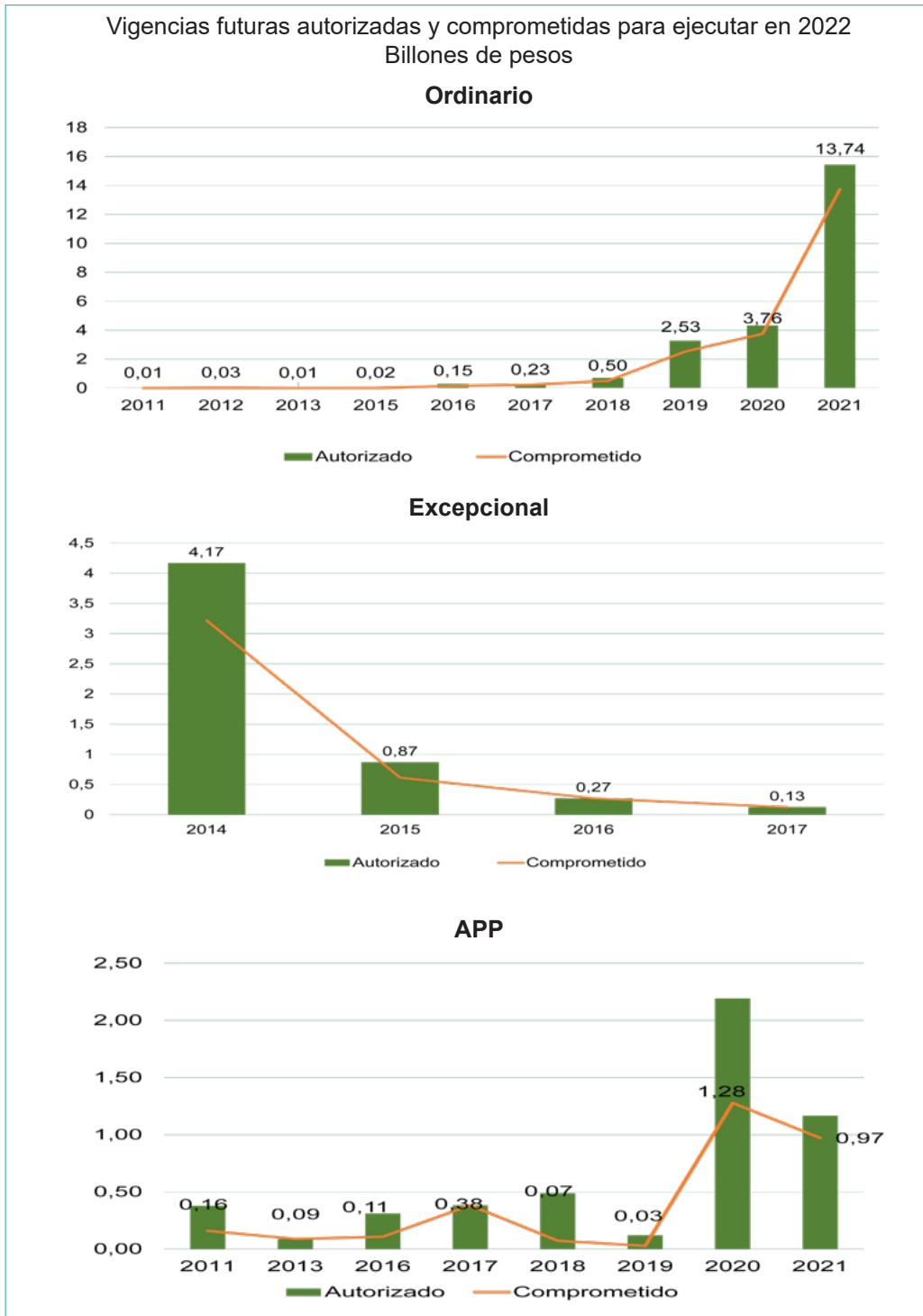
Vigencias futuras autorizadas y comprometidas para ejecutar en 2022
Billones de pesos

Tipo	Autorizado	Comprometido	Expirado	Participación comprometido
APP	5,44	4,23	1,21	15%
Excepcional	5,13	3,09	2,04	11%
Ordinaria	24,38	20,98	3,40	74%
Total general	34,95	28,30	6,65	100%

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Las vigencias ordinarias concentraron el 74,1% de los recursos comprometidos, principalmente en cuatrienio 2018 a 2021, las APP el 15,0% durante los años 2014 a 2017 y el 10,9% corresponden a vigencias futuras excepcionales (Gráfico 2-16).

Gráfico 2-16



Fuente: Cálculos CGR - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El monto de vigencias futuras comprometidas para ejecutarse en 2022 equivale al 8,3% del total de apropiaciones comprometidas para la misma vigencia (Cuadro 2-34).

Cuadro 2-34

Porcentaje de Vigencias futuras comprometidas por vigencia 2019-2022

Concepto	2019	2020	2021	2022
Compromisos totales	247,4	285,64	323,79	340,15
VF Comprometidas	16,58	17,11	20,93	28,3
% VF Comprometidas / Compromisos totales	6,7%	6,0%	6,5%	8,3%

Fuente: SIIF Nación II.

Las vigencias futuras ordinarias se dirigen en un 43,5% a los sectores Inclusión Social y Reconciliación, Defensa y Policía, así como en el sector Transporte. En Inclusión Social y Reconciliación los recursos de vigencias futuras ordinarias se comprometieron principalmente para programas de inversión a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Para el sector Transporte, se comprometió el 79,5% de los recursos de VF ordinarias en los proyectos de inversión a cargo del Instituto Nacional de Vías. (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; así como para el Ministerio De Transporte - Corporación Autónoma Regional Del Rio Grande De La Magdalena (Cormagdalena) con el objeto de la Recuperación de la Navegabilidad del Río Magdalena (Anexo 2-2).

Por su parte, las VF excepcionales se comprometieron en inversión pública, principalmente para el sector transporte en los proyectos a cargo del INVÍAS y la 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 (Anexo 2-3).

2.2.6.3 Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2022 para ejecutar de 2023 a 2053

Durante la vigencia 2022 se autorizaron vigencias futuras por un monto de \$90,56 billones, de las cuales el 27,14% fueron ordinarias, 29,88% de las APP y 42,98% excepcionales. Al cierre de 2022 se habían comprometido \$70,84 billones correspondientes al 78,23% de los montos autorizados (Cuadro 2-35).

Cuadro 2-35

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2022 para 2023

Tipo	Autorizado	Comprometido	Participación comprometido
Ordinaria	24,57	17,99	25,4
APP	27,06	18,14	25,6
Excepcional	38,92	34,71	49,0
Total	90,56	70,84	100,0

Fuente: SIIF Nación II - Consulta 11/05/2023

2.3 Resultado presupuestal

Para el presente informe se considera el balance presupuestal²⁹ como la comparación entre los ingresos recaudados efectivamente (fuentes) frente a los gastos medidos en el momento de compromisos (usos).

En la vigencia 2022, aun cuando se presentó y aprobó un presupuesto equilibrado por \$352,66 billones, en la ejecución presupuestal se presentaron desequilibrios en los ingresos por efectos económicos 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.

²⁹ 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.

Para la vigencia 2022, al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto por \$328,8 billones (recaudos menos devoluciones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN por \$340,2 billones, contenidos en el presente informe, se observó un resultado presupuestal negativo de \$11,4 billones, lo cual representó un aumento negativo de \$8,3 billones frente al dato negativo arrojado en 2021 de \$3,0 billones (Cuadro 2-36).

Cuadro 2-36

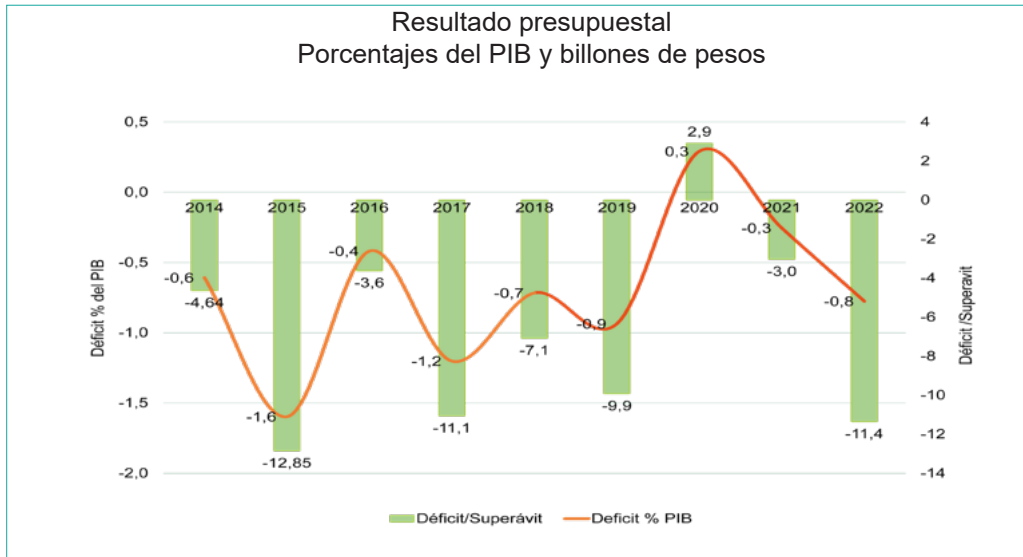
Resultado presupuestal por compromisos
Billones y porcentajes del PIB

Rubros	Billones de pesos				Diferencia 2022-2021		Porcentaje del PIB				
	2019	2020	2021	2022	Vr Ab.	%	2019	2020	2021	2022	2022 - 2021
Ingresos del Presupuesto Nacional	237,5	288,5	320,7	328,8	8,1	2,5	22,4	28,9	26,9	22,5	-4,4
Ingresos corrientes de la Nación	152,0	131,7	162,3	213,3	51,0	31,4	14,3	13,2	13,6	14,6	1,0
Ingresos tributarios	151,4	131,2	161,6	212,2	50,6	31,3	14,3	13,1	13,5	14,5	0,9
Ingresos no tributarios	0,6	0,5	0,8	1,1	0,3	43,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Recursos de capital de la Nación	55,4	106,4	95,8	73,5	-22,3	-23,3	5,2	10,7	8,0	5,0	-3,0
Otros ingresos y rentas parafiscales	2,1	6,0	6,4	2,7	-3,7	-58,0	0,2	0,6	0,5	0,2	-0,4
Fondos especiales	11,3	35,6	41,1	15,6	-25,6	-62,2	1,1	3,6	3,4	1,1	-2,4
I- Ingresos de los Establecimientos Públicos	16,6	15,7	19,2	23,8	4,6	23,8	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0
Total gasto PGN (I + II + III)	247,4	285,6	323,8	340,2	16,4	5,1	23,3	28,6	27,1	23,2	-3,9
I. Funcionamiento	155,4	190,4	207,6	203,4	-4,3	-2,0	14,7	19,1	17,4	13,9	-3,5
II. Servicio de la deuda	51,6	53,2	59,7	70,8	11,2	18,7	4,9	5,3	5,0	4,8	-0,2
III. Inversión	40,4	42,0	56,5	66,0	9,5	16,8	3,8	4,2	4,7	4,5	-0,2
Déficit/Superávit	-9,9	2,9	-3,0	-11,4	-8,3	273,6	-0,9	0,3	-0,3	-0,8	-0,5

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

Como proporción de la actividad económica, el balance presupuestal registró cambios en forma de una "U" invertida al pasar de -0,9% del PIB en 2019 a un superávit presupuestal del PGN del 0,3% del PIB alcanzado en 2020, para luego registrar un déficit presupuestal de 0,3% y 0,8 del PIB en 2021 y 2022 (Gráfico 2-17).

Gráfico 2-17



Fuente: CGR, sobre cifras SIIF, Ministerio de Hacienda

Este efecto en el balance presupuestal se originó, principalmente, por la ejecución de los ingresos del presupuesto en la vigencia, relacionados con la pandemia del COVID-19, y la mayor utilización de recursos de capital para financiar un mayor gasto fiscal.

Posteriormente se dio el efecto de la recuperación de la economía que generó cambios en la tasa de crecimiento, al pasar de una tasa negativa de 7,05% en 2020 al fuerte repunte con una tasa positiva de 11,00% en 2021 y a 7,3% en 2022. Datos que compensaron los indicadores del mayor gasto presupuestal.

Capítulo III

Cuenta del Tesoro 2022

La Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional DGCPTN (en adelante Tesorería) gestiona la liquidez y el manejo del portafolio de los activos y pasivos del Gobierno Nacional. Esto implica el registro de las operaciones por recaudo en las cuentas de depósito o bancarias a través de las cuales se manejan los recursos del Presupuesto General de la Nación y los recursos que por mandato legal deba ejercer la Tesorería.

De acuerdo con ello, la Tesorería administra el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), el sistema de pagos a través de la Cuenta Única Nacional (CUN) y realiza el registro de las operaciones de crédito público de la Nación, lo que incluye los desembolsos de recursos del crédito, la recuperación de la cartera, la ejecución del servicio de la deuda de la Nación y el cumplimiento de las garantías y contragarantías que las entidades públicas constituyen sobre obligaciones contraídas por estas.

El Decreto 4712 de diciembre de 2018 establece que la Tesorería realiza operaciones como la compra y venta de títulos valores en moneda nacional o extranjera emitidos por la Nación, los gobiernos, el Banco de la República, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y las entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La Tesorería también ejecuta compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras; constituye depósitos remunerados y depósitos a término, realiza inversiones financieras, lleva a cabo préstamos transitorios a la Nación y efectúa operaciones de cubrimiento de riesgos, con estricta sujeción a las disposiciones cambiarias.

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 determinan las fuentes y usos lo que determina el sado del balance de 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

La principal fuente de recursos de la Tesorería en 2022 fueron los ingresos tributarios (66,3% del total), los cuales presentaron un aumento del 31,3% frente al 2021, lo que estuvo asociado en gran parte al crecimiento económico (7,3%). La segunda fuente de recursos lo constituyeron los desembolsos de crédito (21,3% del total), aunque presentaron una reducción con respecto al 2021, especialmente los recursos de crédito externo (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

Fuentes y usos de la Tesorería				
Billones de pesos				
	2021	2022	Par %	Var .%
Fuentes	288,3	321,3	100,0	11,5
Ingresos corrientes	177,4	215,0	66,9	21,2
Tributarios	162,3	213,1	66,3	31,3
No tributarios	15,1	1,9	0,6	-87,3
Fondos espec y otros	3,1	4,0	1,2	26,5
Otros rec capital	6,0	16,3	5,1	169,9
Desembolsos de crédito	96,6	68,3	21,3	-29,3
Externo	32,9	20,9	6,5	-36,6
Interno	63,7	47,4	14,8	-25,5
TDS	0,0	0,0	0,0	
(+) Desacum / (-) acum Portafolio Fome	9,1	1,7	0,5	-80,9
(+) Desacum / (-) acum Portafolio	5,5	-1,5	-0,5	-127,9
Caja	2,1	4,2	1,3	105,9
Pagarés	0,0	0,0	0,0	
Otras operaciones de Tesorería	-18,2	13,1	4,1	-172,1
Utilidades Banco Rep	6,6	0,3	0,1	-96,1
Enajenación de activos	0,0	0,0	0,0	-100,0
Usos	288,3	321,3	100,0	11,5
Gastos presupuestales	244,1	278,6	86,7	14,2
De los cuales Fome	25,9	2,5	0,8	-90,4
Funcionamiento	169,8	175,0	54,5	3,0
Inversión	39,6	54,1	16,8	36,6
Intereses deuda	33,1	37,5	11,7	13,5
Externa	8,6	10,3	3,2	20,0
Interna	24,5	27,2	8,5	11,2
FEPC		9,0	2,8	
Otros gastos presupuestales	1,6	3,0	0,9	92,1
Gastos no presupuestales	4,3	4,8	1,5	12,7
Amortización de crédito	39,9	37,9	11,8	-5,1
Externo	10,5	3,6	1,1	-65,4
Interno	29,4	34,3	10,7	16,4

Fuente: DGCPTN, cálculos CGR

Otra fuente de recursos relativamente significativa fueron los otros recursos de capital y las operaciones de Tesorería, que representaron el 5,1% y el 4,1% del total de las fuentes. En los otros recursos de capital se incluyen los dividendos de entidades públicas transferidas al Gobierno, destacándose las de Ecopetrol.

En las operaciones de Tesorería se incluyen los préstamos transitorios de los Fondos administrados (F. A.) a la Tesorería y los reintegros diferentes a los del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Foncontin), que son recursos que no se ejecutan por parte de las entidades y deben ser reintegrados transitoriamente. Otras fuentes de recursos fueron la caja, que aportó el 1,3% del total, mientras el FOME y el Banco de la República disminuyeron su contribución a las fuentes (Cuadro 3-1).

En cuanto a los usos de los recursos de Tesorería, el 86,7% se destinaron al gasto presupuestal, especialmente al de funcionamiento e inversión, mientras el 11,8% de los usos se orientaron a la amortización del crédito, en su mayor parte crédito interno. Se destaca en 2022 el gasto del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) por \$9,0 billones (2,8% del total de usos).

3.2 El balance de caja de la Tesorería

El crecimiento económico en 2022 contribuyó al aumento de los ingresos tributarios, lo que, sumado al aumento de otros recursos de capital y un menor ritmo de incremento de los gastos, redujeron el déficit de caja de la Tesorería con respecto al 2021. El déficit se situó en 48,2 billones, equivalente al 3,3% del PIB, que fue menor en 1,9 puntos porcentuales (p. p.) del PIB al déficit registrado en 2021 (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Balance de Tesorería

	Billones de pesos			%PIB	
	2021	2022	Crec. %	2021	2022
Ingresos corrientes	177,4	215,0	21,2	14,9	14,7
Tributarios	162,3	213,1	31,3	13,6	14,6
No tributarios	15,1	1,9	-87,3	1,3	0,1
Fondos espec y otros	3,1	4,0	26,5	0,3	0,3
Otros recursos capital	6,0	16,3	169,9	0,5	1,1
Gastos presupuestales	244,1	278,6	14,2	20,5	19,0
De los cuales Fome	25,9	2,5	-90,4	2,2	0,2
Funcionamiento	169,8	175,0	3,0	14,2	12,0
Inversión	39,6	54,1	36,6	3,3	3,7
Intereses deuda	33,1	37,5	13,5	2,8	2,6
Externa	8,6	10,3	20,0	0,7	0,7
Interna	24,5	27,2	11,2	2,1	1,9
FEPC		9,0			0,6
Otros gastos presupuestales	1,6	3,0	92,1	0,1	0,2
Gastos no presupuestales	4,3	4,8	12,7	0,4	0,3
Deficit Tesorería	-61,8	-48,2	-22,0	-5,2	-3,3
Financiamiento	61,8	48,2	-22,0	5,2	3,3
Crédito externo	22,5	17,3	-23,1	1,9	1,2
Desembolsos	32,9	20,9	-36,6	2,8	1,4
Amortizaciones	10,5	3,6	-65,4	0,9	0,2
Crédito interno	34,2	13,1	-61,6	2,9	0,9
Desembolsos	63,7	47,4	-25,5	5,3	3,2
Amortizaciones	29,4	34,3	16,4	2,5	2,3
Acumu Portafolio FOME	9,1	1,7	-80,9	0,8	0,1
(+)Desacum / (-) acum Portafolio	5,5	-1,5	-127,9	0,5	-0,1
Caja	2,1	4,2	105,9	0,2	0,3
Otras operaciones de Tesorería	-18,2	13,1	-172,1	-1,5	0,9
Utilidades Banco Rep	6,6	0,3	-96,1	0,6	0,0
Enajenación de activos	0,0	0,0		0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos CGR

Los ingresos No tributarios se redujeron en la medida en que en 2021 se obtuvieron ingresos extraordinarios por la venta de acciones de ISA S.A. Los otros recursos de capital presentaron un incremento del 169,9% en 2022, debido a los excedentes de empresas industriales y comerciales del Estado transferi-

dos al Gobierno, destacándose los de Ecopetrol. En estos recursos de capital también se destacaron los rendimientos del portafolio de la Tesorería por \$2,1 billones, que representaron un aumento del 31% con respecto al 2021.

El déficit de Tesorería (3,3% del PIB) tuvo como contrapartida el financiamiento, en el que se destacó el endeudamiento externo neto (1,2% del PIB), el crédito interno (0,9% del PIB) y las operaciones de Tesorería como los préstamos de los F. A. y los reintegros, que incluyeron los de las fiducias.

Otras operaciones que le brindaron liquidez a la Tesorería fueron la desacuumulación del portafolio del FOME y el uso de caja o efectivo y las utilidades transferidas por el Banco de la República, aunque no fueron tan significativas en 2022. El portafolio propio de la Tesorería acumuló recursos por 0,1% del PIB, cuya composición se describe a continuación, al igual que el de los Fondos Administrados.

3.2.1 Portafolios de la Tesorería y los Fondos Administrados

El saldo del portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados (FA) se situó en 2022 en \$56,8 billones, lo que representó un incremento del 22,9% con respecto a 2021. El portafolio en pesos (que constituyó el 80,6% del total) se elevó en 17,7%, mientras el portafolio en dólares se incrementó en 71,2% (Cuadro 3-3).

En cuanto a la composición del portafolio, el 78,2% le correspondió a los FA y el 21,8% a la Tesorería. El saldo del portafolio de la Tesorería se mantuvo prácticamente igual al de 2021, aunque se elevó la participación del portafolio en dólares y disminuyó el del FOME y el de pesos, estos últimos influenciados por la liquidación de los pagarés. El saldo de TES (en pesos y UVR) mantenidos por la Tesorería se incrementó en 29,4%. La caja de la Tesorería se duplicó, lo que arrojó un crecimiento de la disponibilidad final del 25,0% frente a la de 2021 (Cuadro 3-3).

El portafolio en pesos en 2022 por su parte, en su mayoría perteneciente a los F. A., se concentró en los depósitos remunerados por la Tesorería. El F. A. con más recursos invertidos en estas operaciones, como ha sido la característica de los últimos tres años, fue el Sistema General de Regalías (SGR). En 2022 el saldo del SGR alcanzó los \$30,7 billones, lo que representó un crecimiento del 36,9% frente al saldo de 2021. Otros Fondos con recursos importantes en estos depósitos fueron el (Foncontin), el FONPET y el FOME (Cuadro 3-3).

Cuadro 3-3**Composición del Portafolio de Tesorería y Fondos administrados**
Billones de pesos

Inversión	2020	2021	2022	Part %	Variación relativa %
Bonos FDN	2,5		-	-	
Fondes	2,5			-	
Pagares Interfondos	2,0	0,2	-	-	(100,0)
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,0	0,2		-	(100,0)
Fonse	2,0			-	
Depósitos Remunerados Banrep	13,2	9,6	3,4	6,0	(64,7)
Sistema General de Regalías		0,5		-	(100,0)
Bonos Pensionales		0,9	0,1	0,1	(93,1)
Excedentes (Tesorería Nacional)	0,1	0,2	0,3	0,5	82,7
FONCONTIN (garantías e infraestructura)	0,4	4,2	1,0	1,8	(74,9)
FOME	12,3	1,0	0,3	0,6	(66,7)
Otros	0,3	4,3	1,7	3,0	(60,9)
Depositos Remunerados DGCPN	27,4	27,9	43,2	75,9	54,6
Sistema General de Regalías	18,9	22,4	30,7	54,0	36,9
Fonpet	1,6	1,3	1,6	2,9	30,9
FONCONTIN (garantías e infraestructura)	3,3		5,9	10,4	
Fondes	1,4			-	
FOME		2,6	1,5	2,6	(41,5)
Otros	2,2	1,7	3,4	6,0	100,8
TES	2,5	1,4	1,7	3,1	29,4
Excedentes (Tesorería Nacional)	2,4	1,4	1,7	3,1	29,4
FOME	0,2			-	
Otros fondos	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6
Simultáneas		2,2	0,3	0,6	(84,0)
FOME CDT Findeter	0,9	0,6	0,6	1,0	-
Total portafolio pesos	48,4	41,8	49,2	86,6	17,7
Portafolio dólares	9,4	4,5	7,6	13,4	71,2
Excedentes (Tesorería Nacional)	9,4	4,5	7,6	13,4	71,2
Total portafolio	57,9	46,3	56,8	100,0	22,9
Portafolio Fondos Administrados	30,8	33,8	44,4	78,2	31,5
Portafolio Tesorería Nacional (1)	27,1	12,5	12,4	21,8	(0,5)
En pesos	4,4	3,9	2,4		(38,8)
FOME	13,2	4,1	2,4		(42,0)
En dólares	9,4	4,5	7,6		71,2
Caja Tesorería (2)	6,4	4,3	8,6		98,3
Disponibilidad final (1)+(2)	33,5	16,8	21,0		25,0

Fuente: DGCPN, cálculos CGR

En cuanto a los depósitos remunerados en el Banco República y los pagarés, presentaron una disminución en los últimos tres años, esto como efecto del aumento de las inversiones en los depósitos remunerados por la Tesorería y la liquidación de los pagarés que la Tesorería creaba para registrar los préstamos al FEPC y a otras entidades públicas (Cuadro 3-3).

El portafolio del FOME por su parte presentó una reducción en 2022, en la medida en que los recursos creados para enfrentar la crisis de la pandemia en 2020 se fueron ejecutando. De los \$2,4 billones que aún mantenía el FOME, \$1,5 billones se encontraban en depósitos remunerados de la Tesorería. El resto del portafolio se distribuyó en depósitos remunerados en Banco de la República y en un CDT emitido por Findeter. Los Fondos con los mayores recursos en 2022 fueron el SGR, el Foncontin, el Fonpet y el FOME, los cuales contribuyeron a brindar liquidez permanente a la Tesorería (Cuadro 3-3).

3.2.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería (DGCPTN)

El portafolio de la Tesorería y de algunos Fondos Administrados (F.A), los saldos de efectivo, los pasivos con la CUN, y los reintegros exigibles se contabilizan en el balance de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN). Así mismo en el pasivo se registran las obligaciones de corto plazo originadas en el vencimiento de los títulos TES y los bonos externos, los pagos de capital e intereses de préstamos de la Nación con la banca multilateral. La diferencia entre los activos³⁰ y pasivos corrientes³¹ reflejan las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo.

30. El activo corriente comprende los bienes y derechos por los cuales se tengan la intención de venderlos, consumirlos o distribuirlos en forma gratuita o a precios de no mercado, los que se mantengan principalmente con fines de negociación, los que se esperan realizar dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de los estados financieros, los que sean sea efectivo o equivalente al efectivo y puedan intercambiarse o utilizarse para cancelar un pasivo por un plazo máximo de 12 meses siguientes a la fecha de presentación de los estados financieros.

31. 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.

De acuerdo con el Instructivo No. 001 del 31 de marzo de 2022 y en el marco de las actividades asociadas al proceso de unificación establecido en las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos para entidades de Gobierno (Resolución 211 del 9 de diciembre de 2021), la CGN estableció que los estados financieros de la vigencia 2022 de la DGCPTN debían contener la información contable y financiera de las operaciones de tesorería y deuda pública.

De acuerdo con la CGN, el registro de estas operaciones no es estrictamente comparable con el de la vigencia 2021, por cuanto las cifras de esa vigencia corresponden a las operaciones de la entidad contable Tesoro Nacional.

Por tanto, la evaluación de la liquidez que se realiza a continuación se enfoca en el consolidado de Tesorería y Deuda correspondiente al 2022 y para efectos informativos se muestra la suma de activos y pasivos corrientes de 2021 de las dos cuentas, sin ajustes de cuentas recíprocas, así como los respectivos crecimientos.

3.2.3 Balance corriente de la DGCPTN

Los activos corrientes de la DGCPTN (Tesorería) en 2022 ascendieron a \$36,2 billones en 2022, lo que implicó un aumento del 19,5% frente a 2021. Esto se explicó por el incremento del saldo de Recursos entregados en administración, que representan los depósitos remunerados por la Tesorería a los F. A. y constituyeron el 34,5% de los activos corrientes (Cuadro 3-4).

En esa cuenta no se incluye el saldo del SGR, ya que el saldo de esos depósitos se registra en el activo de este sistema. Cabe señalar que el saldo de Recursos entregados en administración (\$12,5 billones) se registra también en el pasivo (Crédito de Tesorería), ya que es una obligación de la Tesorería con los F. A.

Con relación a la cuenta Efectivo, que agrupa la CUN, los depósitos de corto plazo en pesos y otras monedas en instituciones financieras, las inversiones overnight, TES y CDT, se mantuvo estable en 2022. Los depósitos de los F. A. en el Banco de la República se redujeron en 2022, al igual que los compromisos de reventa de inversiones, mientras el saldo de la CUN se duplicó, alcanzando el 23,9% de los activos (cuadro 3-4). Los depósitos en el exterior aumentaron 60,5% así como los equivalentes al efectivo (overnight).

Las inversiones en TES (por \$1,7 billones), que hacen parte del portafolio propio de la Tesorería, en la consolidación vigente ya no se registran en el activo corriente, se restan del saldo de las emisiones de TES que se encuentran en el pasivo. Otra inversión en 2022 la constituyó el CDT del FOME por \$400.000 millones.

Los pasivos corrientes por su parte aumentaron 28,1% en 2022, lo cual obedeció principalmente al incremento de los Préstamos por pagar, que se duplicaron frente al saldo de 2021, constituyendo el 14,7% de los pasivos. Otras cuentas que se incrementaron fueron las Cuentas por pagar y la Emisión y colocación de títulos de deuda, las cuales representaron el 50,7% y el 34,6% de los pasivos respectivamente (Cuadro 3-4).

Los préstamos por pagar se elevaron debido al mayor saldo de los Créditos de Tesorería (registrados en el activo como Recursos recibidos en administración) y que como ya se señaló, representan los préstamos de los Fondos a la Tesorería mediante los depósitos remunerados.

El mayor saldo de la Emisión y colocación de títulos de deuda en 2022 reflejó el incremento de los vencimientos de títulos TES y de bonos externos para el 2023. Esto se compensó con la reducción del Financiamiento de corto plazo, cuenta que incluye los TES de corto plazo, los Títulos de Desarrollo solidario (TDS) y los bonos de valor constante serie A³². Mientras los Tes de corto plazo se redujeron (pasando de \$11,8 billones en 2021 a \$8,6 billones) el saldo de los TDS se elevó, pasando de \$9,8 billones a 10,2 billones.

Las cuentas por pagar, por su parte, se incrementaron principalmente por los recursos recibidos administrados, los cuales aumentaron 28,3%, conformando además el 45,2% del total de pasivos corrientes (Cuadro 3-4). Estos recursos les corresponden a fondos que por disposiciones legales le han asignado al Tesoro Nacional su administración. Esta cuenta también incluye los recursos de entidades públicas que ejecutan el Presupuesto General de la Nación y que conforman el Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN).

Los recursos recibidos en administración están constituidos a su vez por los recursos que se destinan a ciertas inversiones remuneradas³³ y hacen parte del portafolio global de la Tesorería y los Fondos Administrados descrito arriba. También hacen parte de los recursos recibidos en administración aquellos que no hacen parte del portafolio global y que les pertenecen a fondos como Caprecom en liquidación, Corporación Eléctrica de la Costa, la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y contribuciones parafiscales (UGPP), PRONE, FAER, FAZNI, Incora, Positiva Compañía de Seguros (que tiene el mayor saldo), entre otras.

32. Estos títulos corresponden a parte del pasivo pensional de Universidades o Instituciones de Educación Superior de carácter oficial y naturaleza territorial, que están a cargo de la Nación.

33. Hace parte del portafolio PORFIN

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Cuadro 3-4

Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional
Activos y pasivos corrientes
Billones de pesos

Código	Concepto	2021	2022	% part.	Crec.
1	Activos	30,3	36,2	100,0	19,5
1.1	Efectivo	20,1	19,7	54,5	-2,0
1,1,06	Cuenta única nacional	4,4	8,6	23,9	96,8
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	11,7	7,5	20,7	-35,8
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	0,0	0,0	-	-
1.1.10.11	Depósitos en el exterior	2,5	4,1	11,3	60,5
1.1.10.12	Depósitos remunerados	9,1	3,4	9,4	-62,7
1.1.33	Administración de liquidez	4,1	3,6	9,9	-11,7
1.1.3303	Equivalentes al efectivo (<i>overnight</i>)	1,9	3,6	9,9	88,2
1.1.3305	Compromisos de reventa de inversiones	2,2	0,0	-	-100,0
1.2	Inversiones e instrumentos derivados	1,7	0,4	1,2	-73,7
1.2.01	Inversiones administración de liq. en títulos de deuda	1,4	0,0	-	-
1.2.01.01	Títulos de tesorería -TES	1,4	0,0	-	-
1.2.11	Inversiones administración de liq. fondos adm.	0,0	0,0	-	-
1.2.11.01	Títulos de tesorería tes	0,0	0,0	-	-
1.2.11.40	Certificado depósito a término (cdt) findeter FOME	0,0	0,4	1,1	-
1.2.11.44	Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	0,0	0,0	-	-
1.2.36	Instrumentos derivados	0,0	0,0	0,1	-
1.2.20	Derecho de recompra de inversiones	0,3	0,0	-	-
13	Cuentas por cobrar	0,0	0,3	0,8	-
14	Préstamos gubernamentales otorgados	3,0	3,3	9,1	10,6
19	Otros activos	5,5	12,5	34,5	125,9
19,08	Recursos entregados en administración	5,5	12,5	34,5	125,9
2	Pasivos	112,2	143,7	100,0	28,1
2.2	Emisión y colocación de títulos de deuda	45,2	49,7	34,6	9,8
2.2.22	Financiamiento interno de corto plazo	21,8	19,0	13,2	-12,9
2.2.23	Financiamiento interno de largo plazo	21,5	24,2	16,8	12,2
2.2.25	Financiamiento externo de largo plazo	1,8	6,5	4,5	250,6
23	Préstamos por pagar	10,6	21,2	14,7	100,4
2.3.13	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	5,5	13,8	9,6	150,2
2.3.13.01	Préstamos banca comercial	0,0	0,4	0,3	-
2.3.13.05	Créditos de Tesorería	5,5	12,5	8,7	125,9
2.3.13.07	Fondos adquiridos con compromiso de recompra	0,0	1,0	0,7	-
2.3.13.12	Préstamos del gobierno general			-	-
2.3.17	Financiamiento externo de largo plazo		7,3	5,1	-
2.4	Cuentas por pagar	56,4	72,9	50,7	29,1
2.4.53	Recursos recibidos administrados	50,6	64,9	45,2	28,3
2.4.90	Otras cuentas por pagar	5,8	8,0	5,5	37,6
	Activo corriente - Pasivo corriente	-81,9	-107,5		
	Pasivo corriente / Activo corriente	3,7	4,0		

Fuente: DGCPNT, cálculos CGR

De acuerdo con lo anterior, la diferencia entre los activos y pasivos corrientes de la DGCPTN se situó en 2022 en -\$107,5 billones, lo que implicó un aumento de la diferencia negativa registrada en 2021 (Cuadro 3-4). Esto fue el resultado de un incremento de los pasivos (28,1%) superior al aumento de los activos corrientes (19,5%).

Esto generó, a su vez, un aumento de la relación pasivos a activos pasando de 3,7 en 2021 a 4,0 en 2022, lo que indica que los activos de corto plazo no serán suficientes para cubrir las obligaciones de 2023.

No obstante, gran parte de los pasivos y activos corrientes son recursos administrados por la Tesorería que pertenecen a entidades del Estado, las cuales, como en años anteriores, se renuevan cada vigencia, por lo que no constituyen obligaciones que puedan afectar la liquidez de la Tesorería.

Otros pasivos, como los TES de corto plazo, se renuevan sin dificultad en el mercado de deuda pública, a tasas de interés que dependen principalmente de la Tasa de Política Monetaria (TPM) del Banco de la República. Los TES que vencen en 2023 se deben refinanciar con nuevas emisiones de títulos, los cuales además sirven como mecanismo para absorber la liquidez provista por el déficit de la Tesorería y brindan al mercado una alternativa de inversión.

Cabe mencionar que el Banco de la República absorbe con las operaciones monetarias cualquier otro exceso de liquidez que pueda alejar la tasa de interés de corto plazo de la TPM.

En conclusión, con el crecimiento económico presentado en 2022, los ingresos tributarios se convirtieron en la fuente de recursos más dinámica de la Tesorería, seguida por las transferencias de dividendos, los reintegros y los recursos de los Fondos Administrados. En contraste, los desembolsos netos de deuda se redujeron. Con un crecimiento de los ingresos superior al aumento del gasto, el déficit de la Tesorería en 2022 se redujo frente al de 2021. La contrapartida del déficit fue el crédito, especialmente el externo, los préstamos de los Fondos Administrados (F.A.), los reintegros y la desacumulación del portafolio del FOME.

Esto se tradujo en un aumento del portafolio en pesos de los F.A. en 2022, mientras que el portafolio propio de la Tesorería se mantuvo relativamente estable, con un aumento del portafolio en dólares y la caja de un lado, y una disminución del portafolio en pesos y el portafolio del FOME por otro lado.

Este comportamiento del portafolio global de la Tesorería se reflejó en el balance de los activos y pasivos corrientes, que a partir de 2022 la Contaduría General de la Nación consolidó con los activos y pasivos de la Deuda, cuyos registros contables se mantenían por separado.

Con esta consolidación entre Tesorería y Deuda, que se agrupa en de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN), los activos corrientes reflejan la liquidez del Gobierno Nacional Central (GNC), mientras los pasivos corrientes involucran la deuda o las obligaciones de corto plazo del GNC, sumado a los recursos de los F. A. recibidos para la administración de la DGCPTN.

Al cierre de 2022, la diferencia entre los activos y pasivos corrientes de la DGCPTN llegó a -\$107,5 billones, lo que implicó un aumento de la diferencia negativa registrada en 2021; mientras la relación de pasivos a activos fue de 4,0. Esto indica que los activos de corto plazo no serán suficientes para cubrir las obligaciones de 2022. Cabe señalar que buena parte de los pasivos corrientes son recursos que pertenecen a Fondos o entidades del Estado, las cuales, como en años anteriores, se renuevan cada vigencia, por lo que no se afectará la liquidez de la DGCPTN.

Otros pasivos, como los TES de corto plazo o los vencimientos de TES emitidos en años anteriores, se renuevan sin dificultad en el mercado de deuda pública, a tasas de interés que dependen principalmente de la Tasa de Política Monetaria (TPM) del Banco de la República. Las nuevas emisiones de TES absorben la liquidez provista por el déficit de la Tesorería y brindan al mercado de una alternativa de inversión para el sector privado. El Banco de la República por su parte absorbe con las operaciones monetarias cualquier otro exceso de liquidez que pueda alejar la tasa de interés de corto plazo de la TPM.

Finalmente, es importante señalar, respecto a la cuenta deterioro de préstamos por cobrar, que en la vigencia 2021 se encontró que gran parte de su saldo (\$5,10 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. Para la vigencia 2022, esa cuenta ascendió a \$6,78 billones, de los cuales se mantuvieron los 5,03 billones de Electricaribe, se sumaron \$1,47 billones del Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (Fonse), pues a pesar del manejo contable que se le dio a esos recursos de Cartera, aún no se cuenta con un acto administrativo que permita saldar esa deuda. Es decir, que la Nación asuma las pérdidas de los recursos prestados para el saneamiento de esta empresa y la estabilidad del ese sector (Notas estados contables 2022, pág. 101).

Capítulo IV

Gasto Público Social

El Presupuesto General de la Nación (PGN), de acuerdo con los mandatos establecidos por la Constitución, la ley y la Corte Constitucional en materia de inversión social, debe tener un uso eficiente y eficaz, de tal manera que fomente el desarrollo sostenible y contribuya en la disminución de los altos niveles de desigualdad y pobreza.

La Constitución Política de Colombia (Artículo 334) garantiza la prioridad del Gasto Público Social (GPS), este se definió en el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) como: “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.”

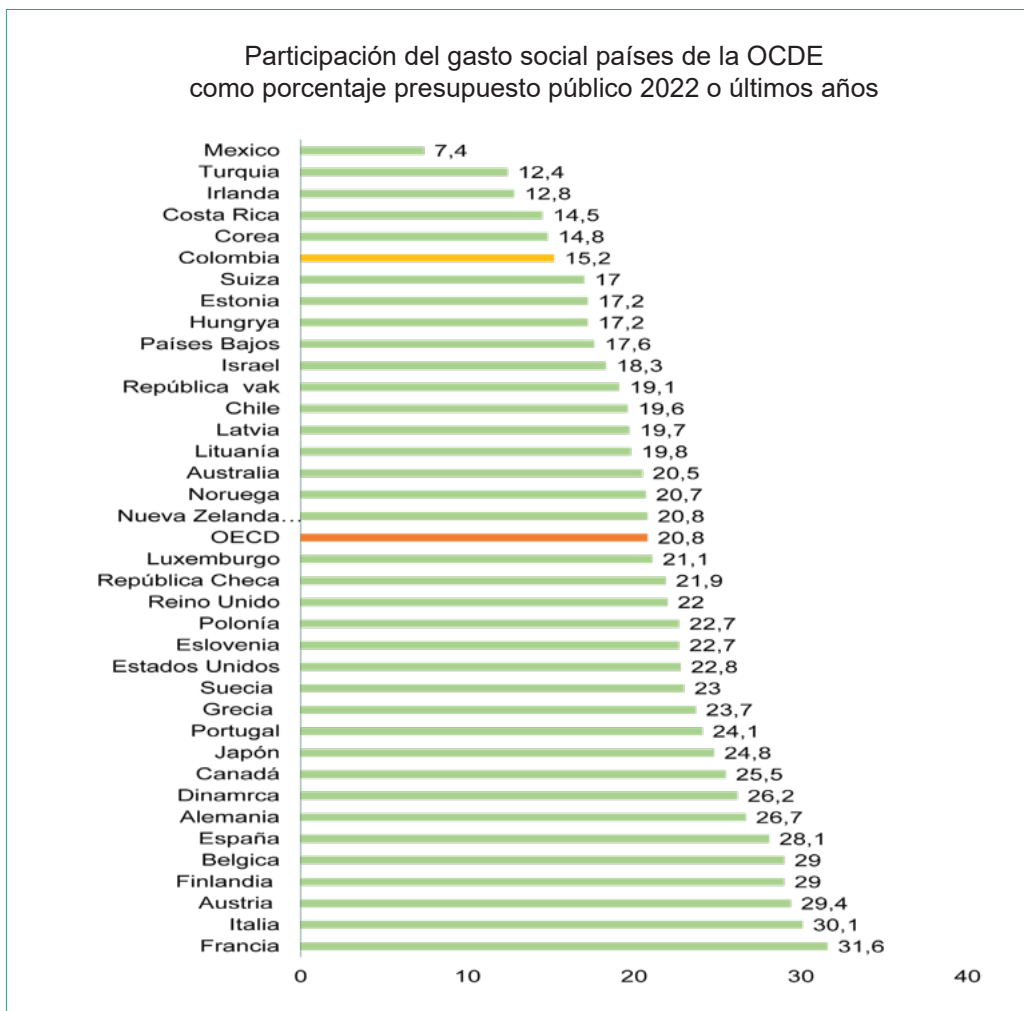
El artículo 350 de la Constitución Política ordena que en la Ley de apropiaciones se incluya un capítulo denominado GPS con prioridad, excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional sobre las demás asignaciones. Actualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta con el proyecto de presupuesto general un anexo denominado Anexo Gasto Social (AGS) que registra el monto de gasto proyectado por entidades ejecutoras con connotación de gasto social.

Sin embargo, la definición de GPS es tan amplia que permite la inclusión de gastos en el AGS que no cumplen estrictamente con la intención de la Constitución en el sentido de la sentencia C 151 de 1995 de la corte constitucional, la cual al indagarle sobre la confusión entre los conceptos de GPS y presupuesto de inversión, manifestó que “el GPS debe satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (Artículo 13) que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo presentan necesidades básicas insatisfechas”.

También se da el caso de temas que se ajustan a la definición de GPS dada en el EOP, no obstante, no se incluyen en el AGS, por ejemplo, el proyecto de la Agencia de Desarrollo Rural, Inclusión productiva de pequeños productores, con una asignación en la vigencia 2021 de \$130.222,49 millones.

De acuerdo con las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y su metodología de medición, la participación del GPS³⁴ de Colombia (15,2%) respecto al gasto público se encuentra por debajo del promedio de los países pertenecientes a dicha organización (20,8%) (Gráfico 4-1).

Gráfico 4-1



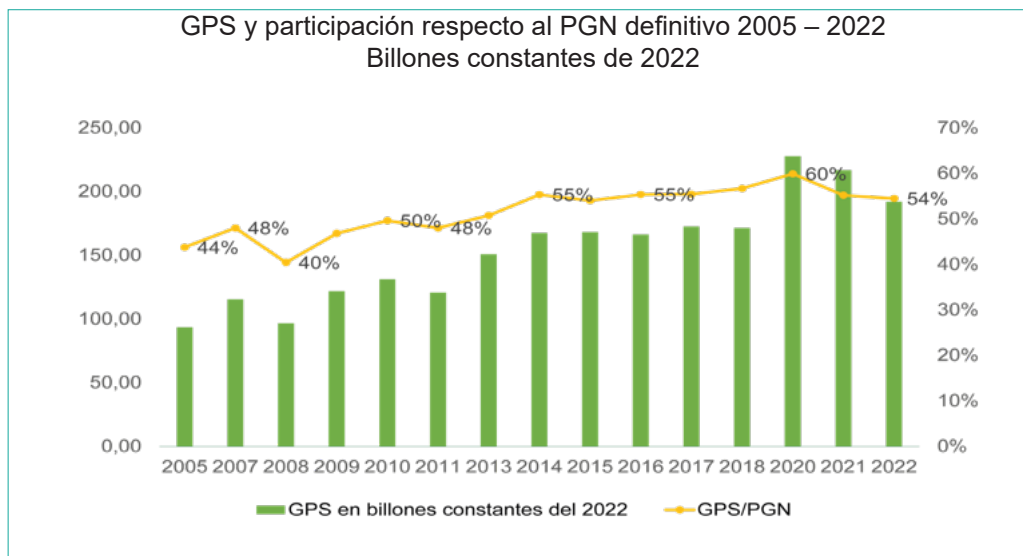
Fuente: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

Nota: los datos para Colombia, Chile, Israel y Nueva Zelanda corresponden a 2021; los datos de Canadá, Costa Rica y Japón a 2020 y de Turquía, Australia y México al 2019.

34. Los ámbitos políticos principales a que se refiere son: vejez, sobrevivientes, prestaciones por incapacidad, salud, familia, programas activos del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras +áreas de política social. Los conceptos que incluye pueden consultarse en <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

Con la metodología de Colombia, la menor participación del GPS respecto al Gasto P se presentó en 2008 (40%) y la más alta en 2020 (60%) año de la pandemia. En 2022 esa participación fue del 54%, un punto porcentual (p.p.) inferior a lo registrado en 2021 que fue del 55% frente al PGN (Gráfico 4-2).

Gráfico 4-2



Fuente: DCEF con SIIF, CGR Informes de Presupuesto y DANE

Nota: De los años 2006 y 2012, no se obtuvieron los registros para completar la serie.

En general, el gasto como instrumento de la política fiscal incide directamente en el incremento de los ingresos que reciben las personas por su participación en los mercados, particularmente de la más pobre o de quienes se ven afectados por desastres naturales o por casos fortuitos como la situación de disminución o falta de ingreso ocasionada por las medidas de confinamiento para detener la propagación del COVID 19 mediante: Las transferencias para la provisión de bienes públicos como educación y salud; los subsidios al consumo, como a los servicios públicos domiciliarios; o, los programas de protección social como Familias en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario, Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), etc.

También incide indirectamente en el incremento del ingreso de los hogares y su bienestar, por ejemplo: la inversión en infraestructura para vivienda de interés social y vías terciarias, las cuales adicional a generar empleo, mejoran la calidad de vida de los hogares.

Se espera, además, que el gasto actúe con efecto redistributivo e incida en la disminución de la desigualdad, es decir, evitar la concentración de ingreso y de la riqueza en unos pocos, en detrimento de la gran mayoría. Programas como el PAEF, así como los programas de protección al agricultor, si priorizaran a las pequeñas empresas y a los pequeños cultivadores contribuirían a reducir la inequidad en la distribución del ingreso.

Si bien en diferentes gobiernos la disminución en los niveles de pobreza e inequidad hacen parte de sus propósitos³⁵ y se asignan recursos en el denominado AGS para su logro, estos niveles no disminuyen significativamente. Algunas de las políticas adoptadas no atacan las causas, son paliativas o se presenta ineficiencia en algunos programas; adicionalmente, el fenómeno de la corrupción³⁶ coopta recursos que se desvían del fin social para el cual fueron asignados y frena el avance en la mejora de los indicadores sociales.

La ineficiencia en el gasto y la corrupción, impiden el acceso a bienes y servicios, o su acceso, pero sin las calidades y cobertura planeada. Como consecuencia adicional se pierde la confianza de los contribuyentes, se incentiva la evasión de impuestos y disminuye el ingreso que alimenta el gasto social y de inversión.

Según Transparencia Internacional en su último informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2021³⁷, a nivel mundial la puntuación media es de 43 y no ha cambiado en los últimos 10 años y dos tercios de los países no llegan a 50. Colombia con una calificación de 39/100 se ubica en el puesto 87 entre 180 países. Entre los países que hacen parte de la OCDE, Colombia ocupa el penúltimo puesto entre 37 países, el último es México.

35. Por ejemplo: PND 2006-2010, reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, pág. 105; PND 2010-2014, lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad, pág. 18; PND 2014-2018, erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada, pág. 63.; PND 2018-2022, sacar a 1,5 millones de la pobreza extrema, pág. 9.

36. Según adaptación del concepto presentado por la Corporación Transparencia por Colombia 2017 se entiende como: El abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos.

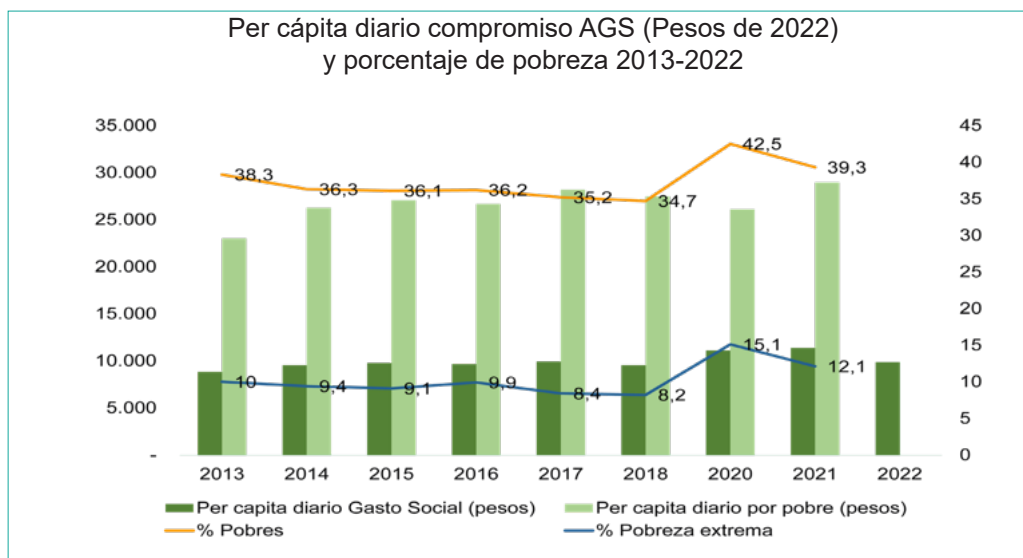
37. Clasifica 180 países y territorios según el nivel de percepción de la corrupción en el sector público siendo cero el más corrupto y 100 el más limpio.

Evolución del gasto público social y de los principales indicadores sociales

En el periodo 2013-2015 el per cápita comprometido del AGS se incrementó en 11% para población total y en 18% por persona en situación de pobreza, mientras que la pobreza disminuyó en 5 p.p. y la pobreza extrema en 3 p.p. De 2016 a 2017 el per cápita de gasto comprometido se incrementó 3% para la población total y 6% para la población en pobreza extrema. Por su parte, la pobreza y pobreza extrema disminuyeron en aproximadamente 1 p.p. (Gráfico 4-3).

Para el periodo 2018 - 2020 se presentó un incremento del compromiso per cápita de gasto social en la población total del 12% y disminución del 7% del per cápita por pobre. Por su parte, la población en situación de pobreza y pobreza extrema se incrementó en 7 p.p. superando los niveles de 2013. En 2021 se incrementó el per cápita por pobre comparado con el 2020 (Gráfico 4-3).

Gráfico 4-3



Fuente: CGR con DANE, Proyecciones de población, comunicado de prensa 2021 y SIIF

La situación de pobreza en 2020 se empeoró como resultado, entre otros, de las medidas tomadas para la contención de la COVID 19 que afectaron los ingresos de los hogares. Respecto a la situación de pobreza antes de pandemia, esta se incrementó y en promedio

es mucho mayor en la población indígena y víctimas, así como en la población desplazada por la violencia, negra, mulata y afrocolombiana (Cuadro 4-1).

Cuadro 4-1

Población en pobreza y pobreza extrema por tipos de población 2019-2021

Población	Pobreza monetaria			Pobreza extrema		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Desplazamiento forzado	43,8	53,4	51,6	13,6	20,4	18,5
Víctimas	42,8	51,9	50,1	13,2	19,8	17,9
Indígenas	61,3	62	61,6	32,3	36,6	33,7
Negro, mulato, afrocolombiano	44,1	46,7	46,1	15,3	17,5	17,3
Total Nacional	35,7	42,5	39,3	9,6	15,1	12,2

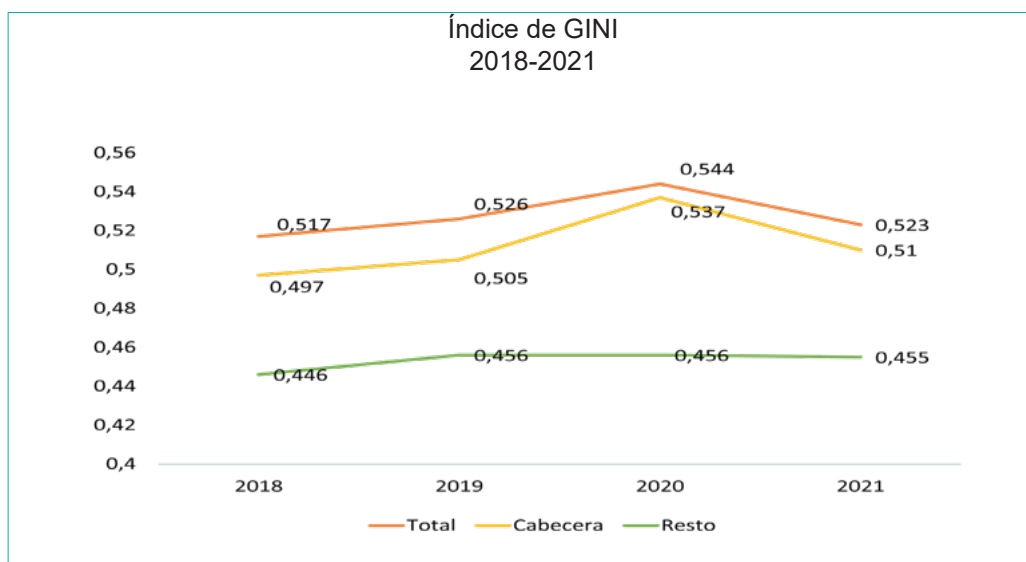
Fuente: Elaboró CGR con DANE, Comunicado de prensa del 2 de junio de 2022.

En cuanto a la inequidad, de acuerdo con el Banco Mundial³⁸: En pocos países la brecha entre ricos y pobres es más amplia que en Colombia, y en ningún país es más estrecho el vínculo entre cuánto ganan las personas en la edad adulta y los ingresos de sus padres (alta persistencia del ingreso). Lo que se traduce en que es probable que los niños que nacen en hogares pobres en su edad adulta continuarán en esta situación.

Si bien el gobierno anterior respondió a la situación generada por el COVID 19, además de la llegada de aproximadamente 1,8 millones de venezolanos, y que con la atención en salud, educación y algunos programas sociales se contribuyó a la inclusión de los más vulnerables por la pérdida de ingreso, la desigualdad en el ingreso continúa siendo alta (Gráfico 4-4), ocupando el país a nivel de Suramérica la segunda posición en desigualdad después de Brasil (Gráfico 4-5).

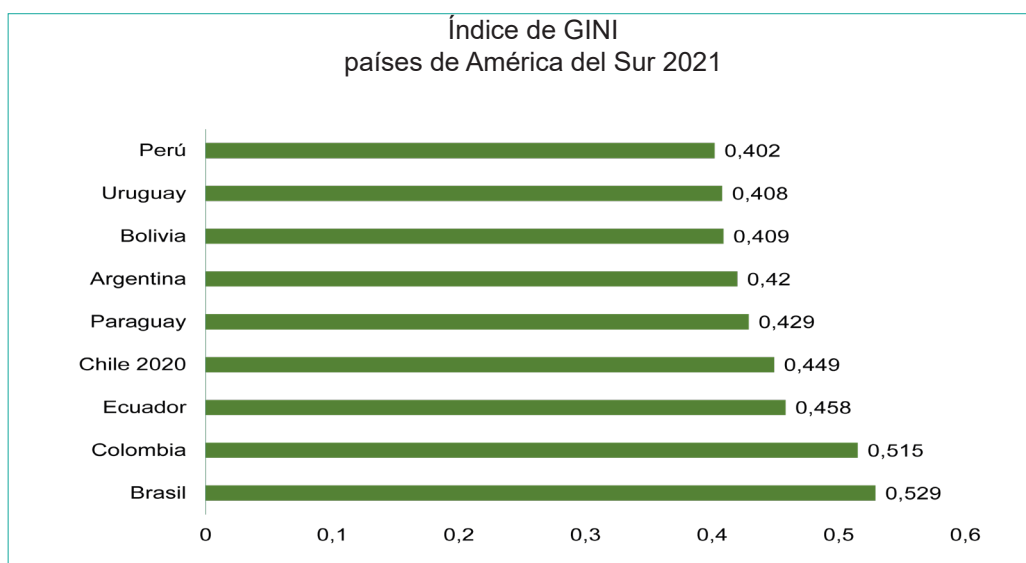
38. Banco Mundial, Actualización del diagnóstico sistemático para Colombia, junio 2022, pág. 37

Gráfico 4-4



Fuente: DANE, presentación resultados de pobreza 2021.

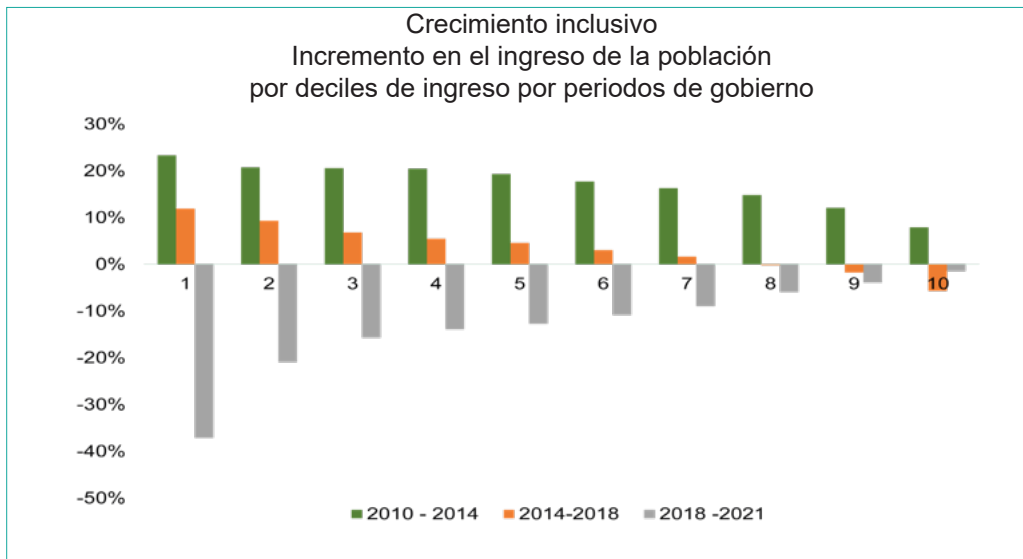
Gráfico 4-5



Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-gini>

La desigualdad se refleja en las curvas de crecimiento inclusivo (Gráfico 4-6). Por períodos de gobierno, en los dos mandatos del presidente Santos Calderon hubo crecimiento inclusivo (El ingreso de los más pobres se incrementó más que el de la población de mayor ingreso en un periodo de referencia), pero el crecimiento fue mayor para los más pobres en el primer mandato que en el segundo. En el caso del gobierno del presidente Duque, si bien toda la población disminuyó sus ingresos como efecto de las medidas tomadas para controlar la pandemia, sin embargo, los más pobres fueron quienes más disminuyeron sus ingresos.

Gráfico 4-6

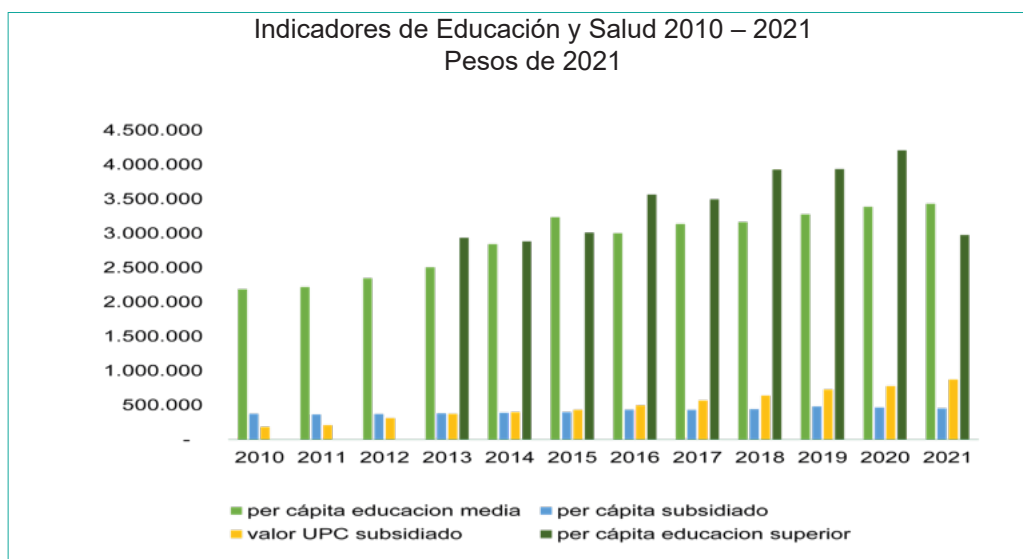


Fuente: CGR Cálculos propios con DANE_ GEIH

La inversión en educación y salud se incrementó (Gráfico 4-7). En educación media el per cápita para el período 2010 – 2021 se incrementó en 57% mientras la población matriculada disminuyó en el 14%; en educación terciaria el per cápita en el periodo 2013 – 2020, se incrementó en el 47% y la matrícula en el 9%³⁹, en 2021 se presenta una disminución en el per cápita explicado en parte por un aumento de la matrícula del 11,5%.

³⁹. No se calculan los crecimientos per cápita desde 2010 porque se registra un incremento en la matrícula en 2013, de 1.017.138 matriculados en 2012, se pasó a 1.874.776 matriculados en 2013.

Gráfico 4-7



Fuente: CGR, Cálculos propios con DNP, SNIES, SIMAT, SIIF

En el régimen subsidiado de salud, la inversión per cápita se incrementó desde 2010 en 20% y la población afiliada a ese régimen en 14%, mientras el valor de la UPC en 373%.

4.1 Programación y ejecución del Anexo Gasto Social

El AGS para la vigencia 2022 ascendió a \$182,11 billones (funcionamiento 79% e inversión 21%) que representa el 12,44% del PIB y el 52% del PGN; si no se tiene en cuenta el servicio de la deuda, llega al 67% del PGN (Cuadro 4-2).

En el Anexo GPS 2022, la mayor participación es para los sectores de trabajo y seguridad social con un 47%, los cuales incluyen pensiones, cesantías, recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, atención a la población vulnerable y subsidios diferentes a vivienda.

La partida de salud con participación del 25%, incluye los recursos del SGP en Salud, los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo y la atención a la población no afiliada.

Educación tiene un peso del 22%, incluye los recursos del SGP en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la capacitación para el trabajo.

Cuadro 4-2

**Distribución y participación por sectores
de los recursos presupuestados en el anexo Gasto Social 2018-2022**

Sectores	Proyecto 2018		Proyecto 2019		Proyecto 2020		Proyecto 2021		Proyecto 2022		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%
Trabajo y Seguridad Social	62,9	49%	61,9	46%	61,8	44%	71,8	45%	85,89	47%	20%
Salud	29,4	23%	33,8	25%	36,3	26%	40,6	26%	46,22	25%	14%
Educación	29,7	23%	31,7	24%	35,9	25%	37,9	24%	40,64	22%	7%
Agua potable y saneamiento ambiental	3	2%	3	2%	3,5	2%	3,9	2%	4,24	2%	9%
Vivienda Social	2,1	2%	2,3	2%	2,8	2%	3,3	2%	3,25	2%	-2%
Cultura deporte y recreación	0,8	1%	1,3	1%	1,6	1%	1,6	1%	1,86	1%	16%
Total gasto Social	127,9	100%	134,1	100%	141,9	100%	159,16	100%	182,11	100%	14%
Total presupuesto sin deuda					212,42		238,1		272,39		14%
% participación gasto social sin deuda					66,84		66,85				66,86

Fuente: DCEF con proyectos de presupuesto 2018 a 2022

El 5% restante se distribuye entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y, cultura, deporte y recreación. En 2022 se disminuyó lo proyectado para vivienda de \$3,3 billones en 2021 a \$3,2 billones en 2022.

La ejecución del AGS ha estado por arriba del 92%, exceptuando 2020 cuando fue de 83,7%, además de presentarse la pérdida de apropiación más alta y que no se comprometieron \$19,3 billones (Cuadro 4-3). Comparado con la apropiación inicial en 2021, el AGS se incrementó en el 17% y en 4,2% para 2022, sin embargo, se dejaron de comprometer \$6,1 billones.

Cuadro 4-3

Ejecución del AGS 2005-2022
Billones de pesos

Vigencia	Valor en el Anexo Gasto Social	Apro. Inicial	Apro. Definitiva	Comp.	Oblig.	Pago	Ejecución (5)/(3) (%)	Apropiación no utilizada (3)-(4)
1	7	2	3	4	5	6	8	9
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	91,7	3,21
2022	182,11	184,28	192,01	185,94	170,19	169,98	88,6	6,08

Fuente: Proyectos de presupuesto diferentes vigencias; Ejecución del gasto social: De 2005 a 2017, Cálculos Contraloría General de la República con SIIF Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Anexos de Gasto Social. Para los años anteriores a 2005, el año 2006 y 2012 no fue posible generar la ejecución, debido a que los códigos de clasificación de los rubros en las bases del AGS y de la ejecución del PGN no coincidieron en más del 28% del recurso programado en el AGS, para los años 2018, 2020, 2021 y 2022 información remitida por el Ministerio de Hacienda con fuente SIIF.

De acuerdo con el Mensaje Presidencial, el énfasis en el gasto en la vigencia 2022, atendería los siguientes programas de inversión social:

- Extender el programa de ingreso solidario hasta diciembre de 2022 aumentando su cobertura de 3,1 a 4,1 millones de hogares a partir de abril de 2022, junto con la implementación de un rediseño del programa en julio de 2022 para mejorar su focalización, con un costo de \$7,2 billones en 2022;
- Otorgar a jóvenes entre 18 y 28 años un subsidio equivalente a 25% de un salario mínimo, hasta agosto de 2023, para cubrir el pago de sus aportes a la seguridad social, el cual se complementará con un subsidio de 10% de un salario mínimo para incentivar el empleo en los demás grupos poblacionales cuyos ingresos no superen 3

salarios mínimos, con un costo total de \$1,3 billones (\$158.000 millones en 2021 y \$897.000 millones en 2022 y \$253.000 millones en 2023);

- Destinar \$700.000 millones al año, de forma permanente, al programa de 'Matrícula Cero' en educación superior, con el fin de beneficiar a 695 mil estudiantes de pregrado que viven en condiciones de vulnerabilidad;
- Extender el PAEF hasta diciembre de este año, con un costo estimado en \$1,1 billones.

Así mismo, el gasto se dirigiría a la satisfacción de las necesidades básicas, de los colombianos más vulnerables, así como de la población venezolana migrante, en el marco del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 del 1 de marzo de 2021).

A continuación, se analizan algunos de los temas y programas financiados en el AGS con mayor recurso asignado o con mayor incidencia en la población vulnerable.

4.2 Gasto en pensiones

El sistema pensional colombiano no ha logrado su fin en el sentido de aumentar el número de personas que reciben un ingreso por pensión. Tanto en el Régimen de Prima Media (RPM) como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) cada vez más va en aumento el número de personas que llegan a la edad de pensión y no logran cumplir los requisitos, siendo objeto de la indemnización sustitutiva en el RPM o la devolución de saldos en el RAIS con montos bajos. Según Asofondos, mientras que una persona que accede a una indemnización sustitutiva en Colpensiones recibe, por ejemplo, cinco millones de pesos, en los fondos como Protección esa suma (devolución de saldos) puede ascender a 35 millones de pesos⁴⁰. Estos valores son bajos y se convierten en recursos que se agotarán prontamente quedando esta población desprotegida de ingresos en su edad más vulnerable.

40. <https://www.proteccion.com/contenidos/persona/pension/devolucion-saldos-indemnizacion-sustitutiva>

Adicionalmente, el sistema pensional, creado con la Ley 100, generó inequidad horizontal en el RPM, así como entre este régimen y el RAIS.

En el RPM la inequidad horizontal se refleja en que mientras en el 54% de los pensionados con pensión de un smlmv se gasta el 30% del recurso, en el 5,3% de los pensionados, con pensiones de más de 5 smlmv, se gasta el 23% del recurso (Cuadro 4-4). De hecho, el valor de reserva que una mujer de 57 años debe tener para acceder a una pensión de un smlmv es de 325 millones de pesos; mientras que un hombre de 62 años debe contar con una reserva de 214 millones de pesos⁴¹. Eso hace que las pensiones altas se encuentren altamente subsidiadas en el RPM y el monto de pensión en el RAIS, comparado con el del RPM, sea bajo, dado que los ahorros de las personas en el RAIS no alcanzan a cubrir la reserva que se requiere para obtener pensiones altas.

Cuadro 4-4

Colpensiones pensionados por rango de pensión y nómina septiembre de 2022

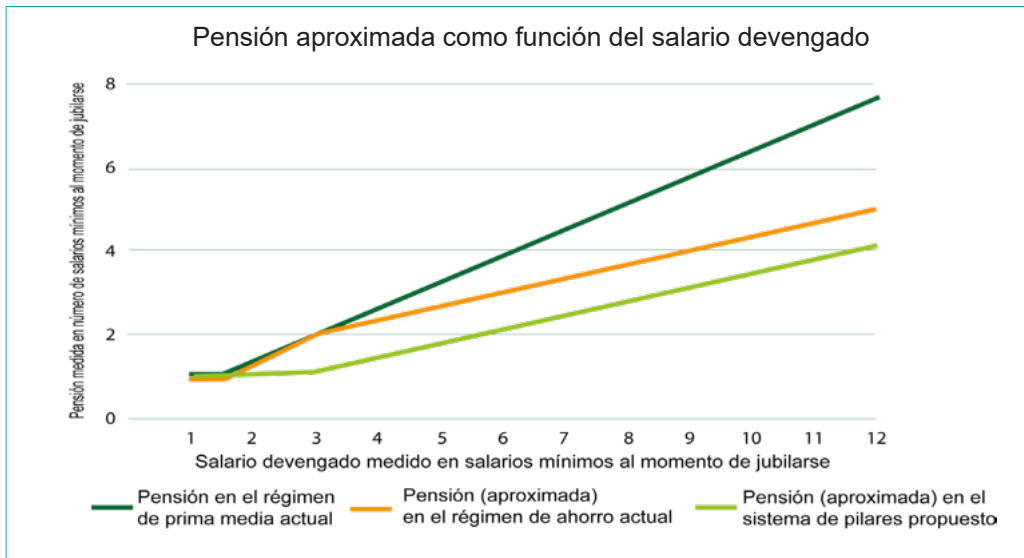
Rango mesada salarios mínimos	Pensionados Número	Distribución	Valor nómina millones	Distribución	Per capita en SMLMV
1 smlmv	842.187	54,3%	840.635	30,1%	1,00
(1,2} smlmv	372.644	24,0%	528.125	18,9%	1,42
(2,3} smlmv	145.438	9,4%	353.390	12,6%	2,43
(3,5} smlmv	109.237	7,0%	415.741	14,9%	3,81
(5,10} smlmv	66.380	4,3%	448.356	16,0%	6,75
(10,20} smlmv	16.208	1,0%	204.149	7,3%	12,60
más de 20 smlmv	182	0,0%	4.122	0,1%	22,65
Total	1.552.276	100%	2.794.518	100%	1,80

Fuente: CGR con Colpensiones, Boletín virtual

Lo anterior se confirma con las estimaciones del Observatorio de la Universidad Javeriana, donde para todo afiliado al RAIS con salario mayor a un smlmv la pensión se encuentre muy por debajo de lo que se obtendría si se encontrara en el RPM (Gráfico 4-8).

⁴¹. Cálculos CGR, tablas de mortalidad de Superfinanciera, cálculos actuariales y supuestos de hombre con cónyuge con edad inferior a 5 años y mujer con cónyuge con edad superior en 5 años.

Gráfico 4-8

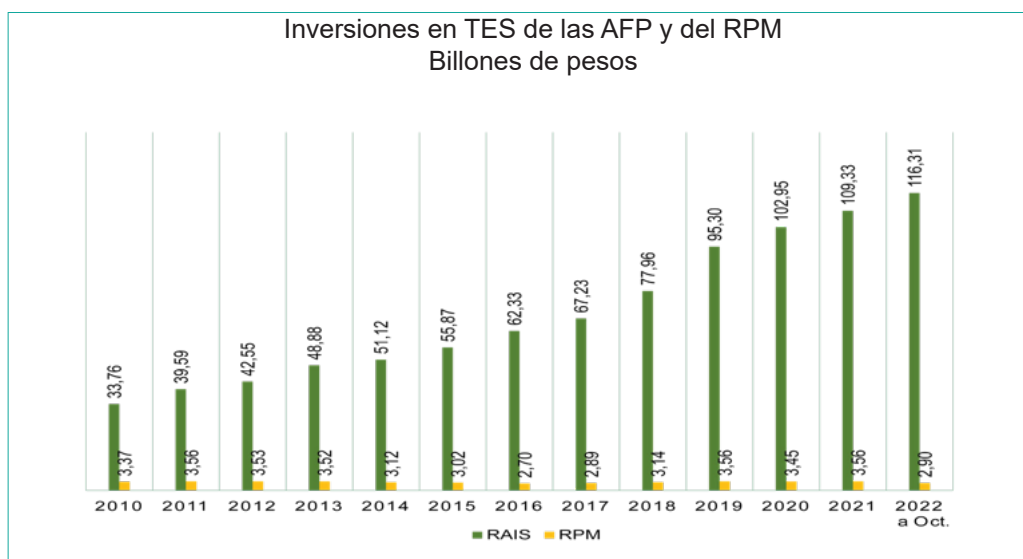


Fuente: Observatorio Fiscal Universidad Javeriana Informe #39. marzo 2023.

Sin embargo, se mantiene el sistema y no se ha realizado una reforma pensional y laboral que permita mejorar las coberturas y eliminar las inequidades.

La razón de la deuda en TES B con los fondos privados de pensiones y cesantías, respecto a las apropiaciones del PGN, pasó del 15% en 2010 al 35% en 2022 y en los últimos 10 años la participación de la deuda en TES B de las AFP en los saldos de deuda es del 17% (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9



Fuente: Contraloría General de la República con Ministerio de Hacienda.

4.2.1 Ejecución del gasto en pensiones en la vigencia 2022

Para financiar las pensiones del RPM administrado por Colpensiones, los regímenes exceptuados y otros gastos relacionados con el tema pensional, en 2022 se apropiaron \$49,84 billones, cifra superior en 6,0 billones a lo apropiado en 2021, explicado por el incremento en la apropiación del 49% para Colpensiones, sin embargo, de este incremento quedaron en reserva \$4,0 billones.

La ejecución fue del 76,9%, las menores ejecuciones se presentaron en el Fondo de Pensiones del Nivel Territorial (Fonpet) donde se dejó como reserva lo comprometido, seguido por Colpensiones con una ejecución del 43%.

El gasto en pensiones representó el 3,4% del PIB, 14,13% del PGN y el 23,6% del gasto en funcionamiento (Cuadro 4-5).

Cuadro 4-5

Ejecución del gasto para el tema pensional 2021-2022
Billones de pesos

Rubro o entidad	Apropiación definitiva 2021	2022							Variación apropiación definitiva (%) 2022 -2021
		Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Comp.	Oblig.	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	
Colpensiones	11,73	17,48	17,48	13,45	7,45	7,45	4,02	-	49,0
Fopep	11,04	11,10	11,18	11,18	9,92	9,92	-	-	1,2
Fuerzas Armadas y Policía	8,73	8,61	8,79	8,78	8,78	8,78	0,01	0,00	0,7
Fomag	8,25	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13	-	-	-1,4
Fonpet*	0,13	0,11	0,11	0,06	-	-	0,04	-	-20,0
Otros**	3,73	4,00	4,16	4,14	4,11	4,11	0,02	0,00	11,6
Total	43,61	49,43	49,84	45,75	38,40	38,40	7,34	0,00	14,3

* 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 \$1,4 billones en 2021

Fuente: CGR, CDEFP, DCEF con SIIF Nación II

Se muestra que continúan en aumento los recursos que se les asigna a las AFP para cubrir el riesgo de deslizamiento del salario mínimo⁴¹ 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 Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el incremento anual del salario mínimo. Si bien este favorece a los pensionados con renta vitalicia (tendrían protección por toda su vida), resulta una carga para el PGN cuando el RAIS desde su creación era auto sostenible. De acuerdo con Asofondos, requirieron \$5.700 millones y \$27.000 millones en 2017 y 2018 respectivamente; según SIIF se pagaron por ese concepto \$78.583 millones en 2019, \$82.786 millones en 2020, \$86.104 millones en 2021 y \$298.178 millones en 2022.

Relacionado con la población beneficiada por concepto de pensión o asignaciones de retiro de las principales entidades, esta tuvo una variación del 4%, mientras el presupuesto asignado del 17% (Cuadro 4-6). El per cápita más alto 11,16 smlmv, corresponde a los pensionados del Fondo de Previsión del Congreso, mientras el per cápita de los demás pensionados es del 1,66 smlmv.

⁴¹. El deslizamiento del salario mínimo se entiende como la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) del año anterior certificado por el DANE.

Cuadro 4-6

Presupuesto definitivo entidades seleccionadas para pensiones y población beneficiada 2021-2022

Entidad	Población beneficiada (pensionados)				Variación (%) 2022 vs 2021	Presupuesto (Billones de pesos)				Variación (%) 2022 vs 2021	Percápita mensual (SMLMV) 2022	Distribución 2022	
	2019	2020	2021	2022		2019	2020	2021	2022			Población	Presupuesto
Colpensiones	1.380.977	1.429.854	1.496.468	1.552.276	3,7	11,96	14,27	11,73	17,48	49,0	0,94	67,5	38,1
FOPEP	313.779	306.970	302.774	299.360	-1,1	10,42	10,34	11,04	11,18	1,2	3,11	13,0	24,4
FOMAG	210.303	215.152	221.238	247.584	11,9	7,23	7,61	8,25	8,13	-1,4	2,74	10,8	17,7
Caja de retiro de la FFAA. y Caja de Sueldos de la Policía Nacional *	168.207	176.394	188.655	199.293	5,6	7,71	7,81	7,90	8,79	11,3	3,68	8,7	19,2
Fonprecon (por Ley 100 y Ley 4)*	2.376	2.338	2.321	2.308	-0,6	0,30	0,30	0,29	0,31	6,3	11,16	0,1	0,7
Total	2.075.642	2.130.708	2.211.456	2.300.821	4,0	37,62	40,33	39,21	45,89	17,03	1,66	100	100

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

Fuente: Cálculos CGR, DCEF con Colpensiones, Datos abiertos; Fomag, Informe de Gestión; Fonprecon, Superfinanciera; CGR DES, DEFENSA con Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II; FOPEP, página web entidad estadísticas de pensionados

El 37% del gasto asignado en el tema pensional corresponde a los regímenes especiales constituidos por las fuerzas militares y el magisterio que benefician solo al 19% de los pensionados. Este monto es más de la mitad del recurso asignado para inversión.

Dentro de la diferencia de estos regímenes con el RPM y el RAIS, está, por ejemplo, la diferencia en la edad de jubilación para el caso de los maestros, mientras en estos dos regímenes es de 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres, los maestros, sin importar su género, se jubilan a los 57 años. En el caso de las fuerzas armadas, sus miembros se jubilan a los 20 años de servicio, en forma independiente de su edad, varios militares se retiran antes de cumplir los 50 años.

Se requiere revisar estos dos regímenes en aras de modernizar y racionalizar el gasto en ellos, respetando los principios de igualdad y equidad, sin dejar de tener en cuenta que las fuerzas armadas cumplen labores de alto riesgo para su salud y vida.

4.2.2 Asignaciones de retiro y pensiones de la Fuerza Pública⁴²

El presupuesto apropiado para sueldos de retiro de la Policía Nacional, en la vigencia 2022, (\$4,39 billones) tuvo una disminución real de 4% frente a 2021 (\$4,57 billones a precios constantes de 2022). Dichos recursos se destinaron a 114.537 personas distribuidas entre 95.270 titulares (policías jubilados) y 19.267 beneficiarios (familiares de jubilados fallecidos). El número de personas que recibieron estos sueldos de retiro aumentó 4,6% respecto al año anterior (109.504 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 2022 (\$4,38 billones) decrecieron 0,7% en términos reales frente a 2021 (\$4,41 billones). Dicho presupuesto financió el pago a 84.755 personas, de ellas 73.423 son titulares (militares jubilados) y 11.352 son beneficiarios (familiares de titulares fallecidos). El número de personas que recibieron asignaciones de retiro creció 7,1% frente al año anterior (79.151 personas), es decir, una tasa positiva en comparación con la variación de los recursos (-0,7%), lo cual significa que el valor promedio de las asignaciones pagadas en 2022 sería menor al de la vigencia anterior.

4.3 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 y 1176 de 2007.

Las apropiaciones para el SGP de 2022 pasaron de \$47,7 billones en 2021 a \$49,57 billones en 2022, equivalentes a una variación del 4% (Cuadro 4-7).

⁴². Elaboró CGR, DES de Defensa

Cuadro 4-7

Apropiación del SGP 2017 – 2022, ejecución y participación 2022
 Billones de pesos y porcentajes

Partida	Apropiación definitiva billones de pesos						Ejecución % 2022	Participación %	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022		2021	2022
Educación	20,8	21,7	23,7	25,7	26,8	27,9	97,1	56,3	56,3
Prestaciones sociales Magisterio, aportes patronales, excedentes, distribución previo concepto DNP	0,4	0,4							
Calidad	1,3	1,1							
Prestación del servicio	19,1	20,2							
Salud	8,4	8,5	10,4	10,3	11,2	11,6	100	23,4	23,5
Prestación del Servicio	0,8	0,8							
Salud Pública	0,9	0,9							
Subsidiado	6,8	6,9							
Aportes patronales, distribución previo concepto DNP*	0,0	0,0							
Propósito General	4,2	4,1	4,6	4,9	5,29	5,51	100	11,1	11,1
Agua potable	1,9	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	100	5,2	5,2
Asignaciones Especiales	1,1	0,4	0,5	0,8	1,9	2,0	26,8	4,0	4,0
Fonpet	0,7	0,0	0,0	0,3	1,4	1,4	0,00		
Resguardos Indígenas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	94,8		
Alimentación Escolar	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	99,83		
Ribera río Magdalena	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	99,30		
Total	36,5	36,7	41,3	43,8	47,7	49,6	97,07	100	100

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

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 es el concepto de Obligación). La menor obligación se presentó en las asignaciones especiales con un 26,8%, en particular por la no ejecución de los recursos asignados al FONPET (Cuadro 4-7).

4.3.1 Participación para Educación

La ejecución de la participación para educación fue de 97,6%. La mayor participación del recurso comprometido es para la prestación del servicio educativo con el 95% (Cuadro 4-8).

Cuadro 4-8**Ejecución participación para educación 2022**

Concepto	Compromiso	Obligación	Pago
Calidad por gratuidad	0,49	0,48	0,48
Calidad por matrícula	0,57	0,53	0,50
Cancelación prestaciones sociales del Magisterio	0,35	0,35	0,35
Prestación del servicio	25,98	25,86	25,70
Total	27,39	27,23	27,03

Fuente: CGR con CUIPO

En cuanto al acceso a la educación en las 23 ciudades y sus áreas metropolitanas, el 30% de la población, el 35% de la población que se considera pobre y el 25% de la población que se considera no pobre, califica entre uno y dos el acceso al sistema educativo (donde uno es muy difícil y cinco muy fácil) (Cuadro 4-9).

Cuadro 4-9**Valoración del acceso al Sistema Educativo por situación de pobreza 2022**
¿Qué tan fácil es el acceso al sistema educativo?

Total 23 ciudades y sus áreas metropolitanas	1 (Muy difícil)	2	3	4	5 (Muy fácil)
	11,5%	18,4%	48,6%	16,7%	4,8%
Pobre	14,9%	20,9%	45,4%	15,2%	3,5%
No pobre	8,5%	16,2%	51,3%	18,0%	6,0%

Fuente: CGR con DANE_Pulso Social, noviembre de 2022.

En calidad educativa se mantienen bajos estándares como lo reflejan, por ejemplo, las pruebas PISA en las cuales el país mantiene los puntajes más bajos de los países de la OCDE⁴³, sin mostrar una mejora sustancial, por ejemplo, en matemáticas la calificación promedio para Colombia de 2012 a 2019 es de 386 mientras los países de la OCDE alcanzaron los 491 y en comprensión de lectura el promedio para Colombia es de 409 y el de los países de la OCDE 491.

43. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una prueba estandarizada que evalúa cada 3 años la calidad de la educación en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras economías invitadas que han sido aceptadas por el comité de gobierno del programa PISA.

4.3.2 Participación para Salud

La ejecución del SGP para salud fue del 96,9%. La mayor participación de lo comprometido es 86,9% para el régimen subsidiado y 9,6% para salud pública (Cuadro 4-10).

Cuadro 4-10

Ejecución participación para salud 2022

Concepto	Compromiso	Obligación	Pago
Prestación del servicio	0,06	0,06	0,06
Regimen Subsidiado	10,06	10,02	10,00
Salud Pública	1,11	1,03	0,95
Subsidio a la oferta	0,34	0,32	0,30
Total	11,57	11,43	11,31

Fuente: CGR con CUIPO

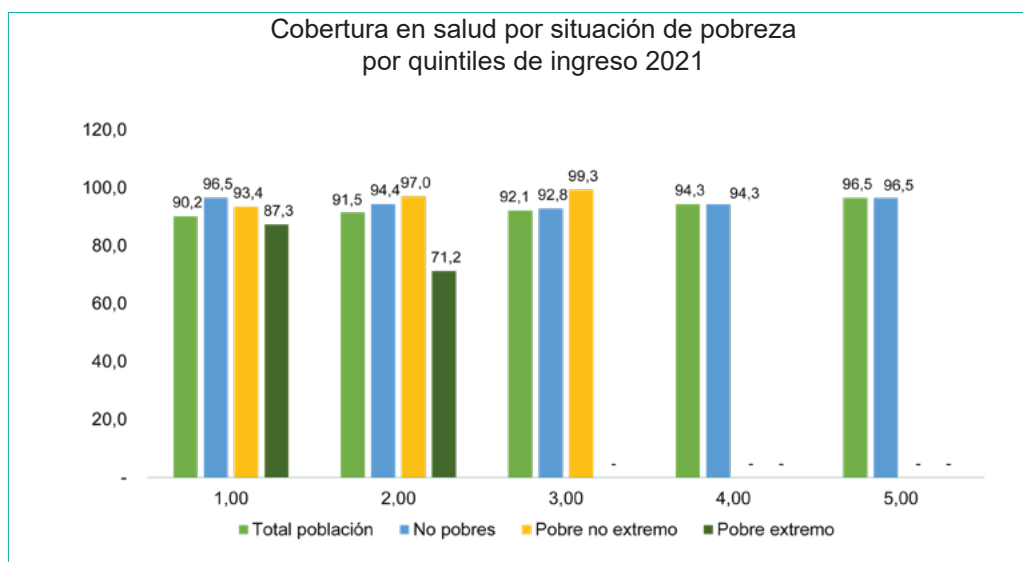
Según la Encuesta de Calidad de Vida 2022 (ECV)⁴⁴, el 94,7% de las personas a nivel nacional manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) el 94,4% en la zona urbana y del 95,7% en centros poblados y rural disperso. El 44,9% en el régimen contributivo y el 54,8% en el régimen subsidiado.

La cobertura para los más pobres y el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud sigue siendo uno de los principales retos del sistema.

De acuerdo con las encuestas de GEIH 2021 y de pobreza, la cobertura en salud es del 93%, en la población no pobre del 94%, en la población pobre no extrema del 98% y en la población en pobreza extrema del 87%. Por quintiles de ingreso las menores coberturas se encuentran en los pobres extremos de los quintiles de ingreso 1 y 2 (Gráfico 4-10).

44. DANE, Boletín técnico 10 de mayo 2023

Gráfico 4-10



Fuente: Contraloría General de la República con DANE GEIH y pobreza

En el acceso a salud en la vigencia 2022, el 47,6% de la población de las 23 ciudades y sus áreas metropolitanas, el 54,2% de la población que se considera pobre y el 41,9% de la población que se considera no pobre, califica entre 1 y 2 el acceso al sistema de salud (Donde uno es muy difícil y cinco muy fácil)⁴⁵ (Cuadro 4-11).

Cuadro 4-11

Valoración del acceso al sistema de salud por situación de pobreza 2022
¿Qué tan fácil es el acceso al sistema de salud?

Total 23 ciudades y sus áreas metropolitanas	1 (Muy difícil)	2	3	4	5 (Muy fácil)
	29,3%	18,3%	40,1%	9,8%	2,4%
Pobre	35,5%	18,7%	37,2%	7,0%	1,5%
No pobre	23,9%	18,0%	42,6%	12,3%	3,2%

Fuente: CGR con DANE_Pulso Social, noviembre de 2022.

45. La Defensoría del Pueblo en su informe anual manifiesta que: Entre enero y septiembre de 2022 se presentaron 109.825 tutelas que invocaron el derecho a la salud (en promedio 12.203 tutelas mensuales) incrementó del 58,31% respecto a las tutelas promedio mensual del 2021, cuando la cifra total de tutelas en salud alcanzó las 92.499.

4.3.3 Asignación especial para agua potable y saneamiento básico

La asignación del SGP de agua potable y saneamiento básico⁴⁶ alcanzó los \$2,6 billones de apropiaciones, de los cuales los entes territoriales comprometieron \$2,46 billones (Cuadro 4-12), distribuidos el 81,3% para los municipios y el 18,7% para los departamentos y Bogotá con una ejecución total del 84,9%.

Cuadro 4-12

Ejecución SGP agua potable 2022 Billones de pesos

Entidad territorial	Compromiso	Obligación	Pago
Departamentos	0,46	0,45	0,44
Municipios	2,00	1,75	1,67
Total	2,46	2,21	2,11

Fuente: CGR con CUIPO

En el caso de los municipios, estos no cuentan con los ingresos suficientes que complementen la asignación del SGP para financiar la dotación de los acueductos o la construcción de plantas de aguas residuales. Si el total de este recurso se asignara a cada municipio y no a un proyecto de construcción de acueductos que cobijará varios municipios, sería más eficiente ese gasto.

Según la ministra de Vivienda Ciudad y Territorio⁴⁷, en el país hay 12 millones de personas que tienen un servicio inadecuado de agua potable o que es intermitente, no tienen servicio de manera continua o la calidad de agua que reciben es deficiente. En algunos momentos se identifica agua con contenidos de mercurio o metales pesados. Además 3,2 millones de personas no acceden a ningún tipo de servicio de agua, es decir, que no cuentan con agua potable.

⁴⁶. 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.

⁴⁷. Comisión Sexta del Senado martes 6 de septiembre de 2022.

Con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2022, en la parte urbana la cobertura en acueducto es del 98%, en alcantarillado del 94% y en recolección de basuras el 99%; mientras que, por su parte, en el área rural 56% en acueducto, 15% en alcantarillado y 31% en recolección de basuras⁴⁸.

Los departamentos con más baja cobertura en el área urbana son: en acueducto, Guainía con el 42%, en alcantarillado, Vichada el 13% y en recolección de basuras Guainía con el 65%. En la parte rural: Atlántico 3% cobertura en alcantarillado, Chocó 20% en acueducto y en recolección de basuras Sucre y La Guajira con el 13%.

De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de la CGR 2021-2022, como resultado de las actuaciones especiales de fiscalización y de las auditorías de cumplimiento realizadas, la Contraloría delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico (CDSVSB) se resalta:

- En todos los departamentos y municipios evaluados existen serias deficiencias en la gestión fiscal, encontrando con frecuencia una gestión ineficaz e ineficiente.
- Se destaca la persistencia de obras inconclusas, obras suspendidas, obras con retrasos de varios años en sus cronogramas (prórrogas, ampliaciones de plazo, vencidas sin recibir y sin liquidar, ...), con cuantiosos recursos invertidos, lo que impide que las obras se reflejen en la mejora de la calidad de vida de las comunidades a las cuales están dirigidas.
- Fallas estructurales en la formulación y viabilidad de proyectos de agua potable y saneamiento básico. Existe una falla estructural del sector, que tiene que ver con debilidades recurrentes en formulación y ejecución de proyectos de desarrollo sectorial. Esto se evidenció en la auditoría practicada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

4.3.4 Asignación de propósito general

La apropiación definitiva para propósito general ascendió a \$5,51 billones, de acuerdo con el reporte de los entes territoriales a la CGR, la ejecución fue del 87,7%. El 61% del compromiso se destinó para libre inversión (Cuadro 4-13).

⁴⁸. Cálculos Contraloría General de la República con GEIH 2022

Cuadro 4-13

Ejecución SGP Propósito General por componente 2022
Billones de pesos

Concepto	Compromiso	Obligación	Pago
Cultura	0,18	0,18	0,17
Deporte y recreación	0,25	0,24	0,23
Libre destinación	1,61	1,56	1,51
Libre inversión	3,21	2,86	2,70
Total	5,26	4,83	4,60

Fuente: CGR con CUIPO

4.3.5 Asignación especial para resguardos indígenas

De acuerdo con los estudios sectoriales y los resultados de auditoría de la CGR a la asignación especial para resguardos indígenas y las realizadas por departamentos y municipios, así como, el reporte que hacen los mismos municipios y resguardos de su ejecución, se presenta baja ejecución y parte del recurso se utilizan en conceptos que no atienden las necesidades básicas de estas poblaciones⁴⁹.

Durante la vigencia 2022 se presentó baja ejecución en los departamentos, municipios y resguardos; mientras que las asociaciones de resguardos prácticamente ejecutaron la totalidad del recurso asignado⁵⁰ (Cuadro 4-14).

Cuadro 4-14

Ejecución gasto asignación especial resguardo indígenas 2022
Millones de pesos

Ambito	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución %
Departamentos y municipios	244.141	362.935	225.729	158.494	141.001	43,7
Resguardos	9.791	10.418	6.307	5.570	5.014	53,5
Asociaciones de resguardos	1.148	993	991	988	988	99,5
Total	255.080	374.345	233.027	165.051	147.003	44,1

Fuente: CGR con CUIPO, AESGPRI

⁴⁹. CGR, Informe de la Cuenta General del presupuesto y el Tesoro 2021.

⁵⁰. De acuerdo con la información que suministran los ejecutores en Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario -CUIPO de la asignación especial para resguardos indígenas en el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP).

4.3.6 Asignación especial para alimentación escolar

De acuerdo con el reporte a la CGR de los entes territoriales, se comprometieron \$0,28 billones, se obligaron \$0,26 billones y se pagaron \$0,25 billones.

Por objeto del gasto, según la clasificación del Catálogo Integrado de clasificación Presupuestal (CICP), el mayor recurso comprometido fue del 50% para suministro de comidas y bebidas y el 35% para servicios a la comunidad.

4.3.7 Asignación especial para municipios de la ribera del río Magdalena

Según el reporte de los entes territoriales a la CGR, el compromiso fue de \$0,042 billones, la obligación de \$0,033 billones y el pago ascendió a \$0,031 billones.

El mayor recurso comprometido correspondió al 56%, principalmente en la construcción de obras hidráulicas, alcantarillados, saneamiento ambiental, protección del medio ambiente y apoyo a la pesca.

4.3.8 Asignación especial para primera infancia

Según la ECV en la vigencia 2022, el 83,6% de los niños(as) menores de cinco años asistían a una institución pública, ya sea jardín infantil, hogar comunitario o colegio oficial y el 16,4% a institución privada.

Los entes territoriales reportaron para esta asignación una obligación por \$0,0310 billones y el pago por \$0,0248 billones.

El 43% del recurso se comprometió para adecuación, mejoramiento o construcción de centros comunitarios y mejoramiento de infraestructura educativa; el 18% para servicios de promoción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; el 9% para atención integral a la primera infancia y un 14% para protección del medio ambiente.

4.4 Programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto 518 de 2020 en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no fueran beneficiarios de los otros programas sociales, inició su ejecución en marzo de 2020 y terminó en 2022. Bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entregó

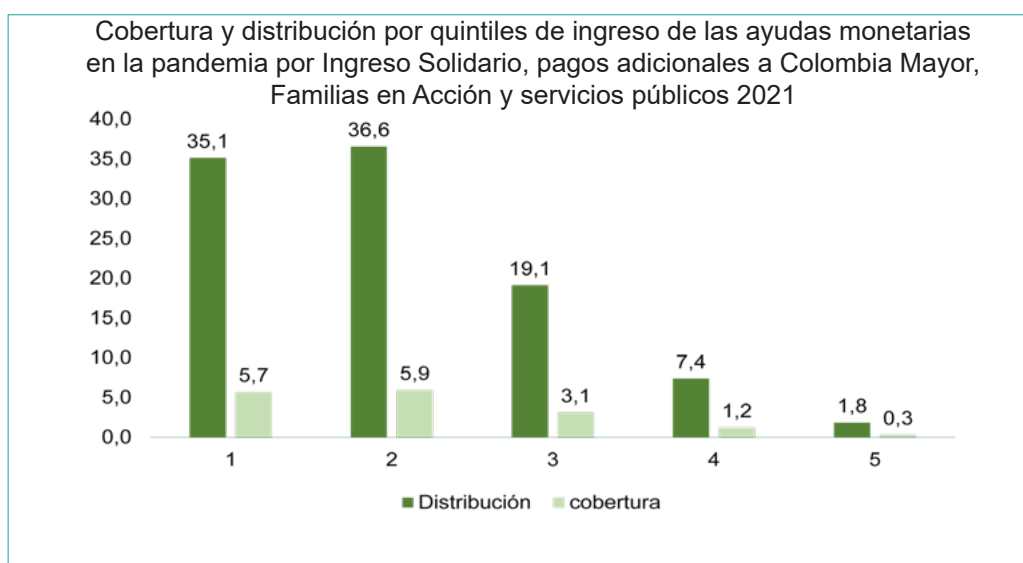
transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del FOME. El programa priorizó a los hogares registrados en condición de pobreza extrema en Sisbén IV (Grupo A).

En el inicio del programa en abril de 2021, el monto mensual entregado a cada hogar fue de \$160.000, a finales de la vigencia 2022 el monto por hogar oscilaba entre \$420.000 hasta \$435.000. El recurso comprometido para este programa pasó de \$4,37 billones en 2020 a \$6,88 billones en 2021 y a \$7,26 billones en 2022 de los cuales se obligaron y pagaron según registro SIIF \$7,24 billones (corresponde al programa con código BPIN 2021011000003).

Según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS en su página web, se aumentó la cobertura de 3 millones en 2021 a 4,85 millones en 2022 y en el 64,13% de los hogares beneficiados el jefe de hogar eran mujeres, sin embargo, el dato para el 2022, no coincide con la base de datos entregada a la CGR por el Departamento de la Prosperidad Social, que registra 4.034.097 beneficiarios.

De acuerdo con la ECV del DANE, se favorecieron de las ayudas monetarias del programa Ingreso Solidario y de las ayudas adicionales en los programas familias en Acción, Colombia Mayor y subsidios a los servicios públicos domiciliarios, el 3% de los hogares; de estos el 72% pertenecían a los hogares con menores niveles de ingreso y un 9% a los demás alto ingreso. Las coberturas son bajas particularmente para la población de menos ingreso (Gráfico 4-11).

Gráfico 4-11



Fuente: CGR con DANE ECV 2021

4.5 Programa Más Familias en Acción

Se asignaron en 2022 para este programa \$2,48 billones, de los cuales se obligaron \$2,47 billones.

Según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), de las 2.400.449 familias activas, se les liquidaron en el tercer periodo de pago un monto de \$328.552 millones a 1.958.805 familias, con un per cápita por familia de \$167.731, favoreciendo a 3.134.598 niños: 459.357 en el incentivo a salud y 2.675.241 en el incentivo a educación (Cuadro 4-15).

Cuadro 4-15

Familias beneficiadas de Más Familias en Acción tercer periodo de pago 2022

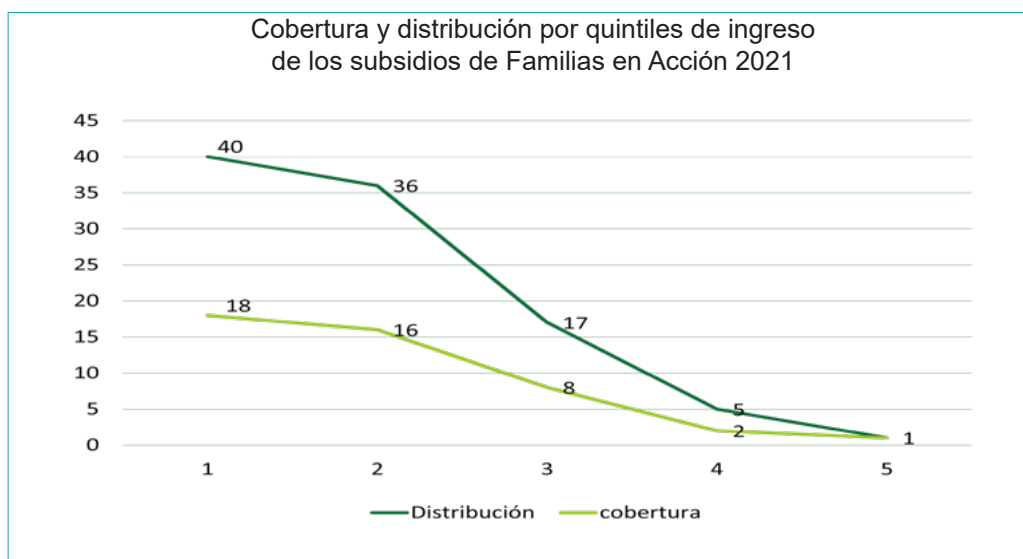
Estado	Número de familias	Número de familias activas SISBEN	Número de familias activas DESPLAZADOS	Número de familias activas INDÍGENAS	Número de Familias activas UNIDOS
Activas	2.400.449	999.726	804.861	119.586	476.276
	Distribución	41,6	33,5	5,0	19,8
Con liquidación, tercer periodo de pago 2022	1.958.805	808.240	666.224	104.043	380.298
Valor liquidado en pesos, tercer periodo de pago 2022	328.552.273.751	132.139.996.800	113.327.854.001	21.637.664.450	61.446.758.500
Per cápita pesos	167.731	163.491	170.105	207.968	161.575

Fuente: CGR, con DPS

[http://Centrodokumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2023/Forms/ Reporte del 7 de febrero del 2023.](http://Centrodokumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2023/Forms/Reporte_del_7_de_febrero_del_2023)

Según las estadísticas de la ECV del DANE, el 9% de los hogares se beneficia del programa Familias en Acción, el 76% de estos pertenecen a los niveles más bajos de ingreso (quintiles 1 y 2) y un 6% a los demás alto ingreso (quintiles 4 y 5). La cobertura para los hogares del nivel más bajo de ingreso (quintil 1) es del 18% (Gráfico 4-12).

Gráfico 4-12



Fuente: CGR con DANE ECV 2021

4.1.5 Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)⁵¹

Desde la primera declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en la vigencia 2020 debido a la pandemia de la COVID-19, la política diseñada por el Gobierno Nacional para enfrentar los efectos 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.

Para el tercer eje, con cargo al FOME, se creó el PAEF – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060 de 2020): que consistió en un subsidio entregado a los empleadores por cada trabajador con valor entre el 40% y 50% de un smlmv, que podían 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.

⁵¹. Tomado de los Informes de la CGPT 2020 y 2021

En el mensaje presidencial que acompaña el presupuesto de la vigencia 2022, se propuso extender el PAEF hasta diciembre del 2022, con un costo estimado en \$1,1 billones. De acuerdo con las estadísticas entregadas a la CGR por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP), se beneficiaron desde la creación del programa 142.999 empresas con un costo de \$6,86 billones (Cuadro 4-16).

Cuadro 4-16

Monto girado a las empresas y número de beneficiarios del programa PAEF 2020-2021

Tamaño de empresa	Monto girado (Billones)	Beneficiarios	Per cápita (pesos)	Distribución del recurso	Distribución beneficiarios
Muy grande	2,37	1.156	2.052.875.247	34,59	0,81
Grande	0,89	1.978	449.203.492	12,95	1,38
Mediana	1,36	9.533	143.175.026	19,89	6,67
Pequeña	1,40	39.453	35.476.573	20,40	27,59
Micro	0,84	90.879	9.191.518	12,17	63,55
Total general	6,86	142.999	47.982.916	100	100

Fuente: CGR con DANE ECV 2021

En las sociedades democráticas la equidad es un valor digno de ser promovido y corresponde a las instituciones no realizar acciones deliberadas que acentúen las desigualdades. Esto no se cumplió en este programa, si bien un estudio del Banco de la República muestra efectos positivos y persistentes en firmas de hasta cincuenta empleados, elegibles para el subsidio, frente a aquellas de mayor tamaño, en particular, el efecto promedio es un incremento del empleo de cuatro puntos porcentuales (p.p.)⁵² y otro de la universidad de los Andes sobre el impacto del PAEF sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19⁵³, encontró que el programa frenó la destrucción de empleo en las firmas beneficiarias y que las

52. Banco de la República, Estabilización del mercado laboral con indicios de deterioro para 2023 y evaluación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).

53. Universidad de los Andes, El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19, Baena Hernández Sara Alejandra.

compañías con PAEF presentaron una probabilidad de supervivencia superior en 4,0 p.p. a las que no obtuvieron los subsidios; sin embargo, menciona la autora, el trabajo no responde la pregunta de por qué unas empresas accedieron al beneficio y otras no ni tampoco estudia el flujo de información del programa dependiendo del tamaño de la empresa.

De acuerdo con la información remitida por la UGPP a la CGR, el per cápita de recurso entregado por empresa a las Muy Grandes fue de \$2.053 millones, mientras el per cápita general fue de \$50 millones (Cuadro 4-16). De las empresas Muy Grandes se destacaron por el monto de beneficio que obtuvieron, las cajas de compensación Colsubsidio y Cafam, la primera de ella se benefició de \$62.605 millones y la segunda de \$37.262 millones, que las situó muy lejos del per cápita de las empresas Muy Grandes.

Estas empresas por su naturaleza se caracterizan porque la fuente principal de sus ingresos son los recursos parafiscales establecidos por la ley, es decir, recursos estables, a diferencia de una empresa privada que obtiene sus ingresos por la venta de servicios.

Aunque con la pandemia el número de sus afiliados disminuyó, era de esperar que sus gastos cayeran en la misma proporción por la disminución de los beneficiarios de los programas que tienen a cargo. Por ello, la continuidad de la existencia de este tipo de organizaciones no estaba en riesgo y no se entiende que tuvieran que recibir un subsidio tan grande respecto a otras empresas. De ser así, cada vez que el empleo formal cae, el Gobierno tendría que subsidiar estas empresas.

Particularmente, cuentan como parte de sus afiliados los empleados públicos de carrera administrativa, quienes no se vieron afectados con la pérdida de sus puestos de trabajo. De acuerdo con las cifras de la Superintendencia de Subsidio⁵⁴, estas cajas perdieron el 7,8% de los cotizantes durante el periodo comprendido entre julio de 2019 a julio de 2020.

Para la vigencia 2022 se apropiaron para el PAEF un total de \$800.000 millones; mientras que la apropiación definitiva quedó en \$520.000 millones y se pagaron \$500.500 millones.

54. SSF, Boletín VI 2º Trimestre del 2020

4.6 PAEF micro y pequeños empleadores

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.

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.

Según la información entregada a la CGR por la UGPP, el monto de recurso, con corte a diciembre de la vigencia 2022, girado a las entidades financieras ascendió a \$0,71 billones, que debieron beneficiar a 49.989 empresarios de las micro y pequeñas empresas con un per cápita por empresa de \$14 millones (Cuadro 4-17).

Cuadro 4-17

Beneficiarios del PAEF micro y pequeños empleadores por tamaño del empleador 2021-2022

Tamaño de empresa	Empresas activas	Cobertura programa	Monto girado (Billones)	Beneficiarios	Per cápita (pesos)	Distribución del recurso	Distribución beneficiarios
Micro	1.734.416	2%	0,29	36.011	8.011.502	40,37	72
Pequeña	56.890	25%	0,43	13.978	30.489.270	59,63	28
Total general	1.791.306	3%	0,71	49.989	14.296.769	100	100

Fuente: CGR con información remitida por la UGPP, Empresas activas tomado de Universidad Javeriana "Reforma Laboral: Una aproximación desde la Academia".

El más alto número de beneficiarios se presentó en la microempresa; aunque la mayor participación en el recurso y el per cápita estuvo en la pequeña empresa.

4.7 Estrategia SACÚDETE y Nuevo Empleo

En la vigencia 2021 y correspondiendo a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, se creó la Estrategia SACÚDETE y el programa Nuevo Empleo, con el objeto de

generar puestos de trabajo joven y formal en el país, al cual se le ha dado continuidad en el nuevo gobierno.

El programa otorga a los aportantes que realizaron contrataciones o vinculaciones en la vigencia 2021 y 2022, un aporte mensual que correspondió al 25% de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) para los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años de edad; el correspondiente al 15% para mujeres adicionales mayores de 28 años que devenguen hasta tres SMLMV y el correspondiente al 10% para hombres adicionales mayores de 28 años que devenguen hasta tres SMLMV y hasta por 12 veces dentro de la temporalidad del apoyo.

Según la información de la UGPP, se beneficiaron a diciembre del 2022⁵⁵, un total de 29.704 empresarios que generaron 719.028 nuevos empleos con un costo de \$544.834 millones. Sin embargo, si bien el desempleo bajó de 13,8% en 2001 al 11,2% en 2022, el empleo formal, según los reportes de Superfinanciera respecto a población afiliada que cotizó a pensiones, se incrementó en 333.086 y no en los 719.028 que informó la UGPP (Cuadro 4-18).

Cuadro 4-18

Población Afiliada a fondos de pensiones por tipo de fondo

Tipo de Fondo	2021	2022	Diferencia
Fondos privados	6.946.557	7.279.643	333.086
Fondos públicos	6.786.255	6.775.154	(11.101)
Total	13.734.833	14.056.819	321.986

Fuente: CGR con Superfinanciera, corte a diciembre 31.

Nota: las estadísticas de los fondos privados corresponden a cotizantes.

55. Según la UGPP en su respuesta menciona que: "Respecto al programa Generación de nuevo empleo, en el archivo Excel que se adjunta se relaciona la información correspondiente a las validaciones realizadas hasta el ciclo de postulación número catorce (14) que corresponde a Noviembre 2022 (Nómina Octubre 2022) y, en cumplimiento de lo dispuesto en el Manual Operativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 10 de noviembre del 2022, se realizaron las validaciones de los conceptos de conformidad hasta el día 12 de diciembre de 2022, por lo que, se debe validar directamente con el Ministerio del trabajo, si estos recursos fueron girados en el año 2022 o 2023".

El 47% de los beneficiarios son microempresas, el 32% pequeñas, el 13% medianas y el 8% grandes y muy grandes; sin embargo, el mayor per cápita por empresa y el mayor costo se dio en las grandes y muy grandes empresas, que se beneficiaron del 75% del recurso (Cuadro 4-19). La cobertura es del 1%, siendo las grandes y muy grandes empresas las que presentan mayor cobertura, cuando lo deseable es que el nuevo empleo formal se generara con preferencia en las empresas de menor tamaño, las cuales se caracterizan por la informalidad de sus trabajadores y bajos salarios, mientras las grandes empresas tienen mayor posibilidad de generar empleo formal.

Cuadro 4-19
**Beneficiarios de la estrategia SACÚDETE y Nuevo Empleo
por tamaño del empleador 2021-2022**

Tamaño de empresa	Empresas activas	Cobertura programas	Monto girado (Billones)	Aportantes con subsidio	Per cápita (pesos)	Distribución del recurso %	Distribución empresas Beneficiadas	Cotizantes beneficiados	Per cápita por empleado (pesos)
Grande*	4.821	34%	0,08	886	85.076.749	12,63	3,48	89.115	845.851
Mediana	13.203	22%	0,09	2.955	30.496.108	15,10	11,60	122.680	734.561
Micro	1.734.416	1%	0,05	12.679	4.012.462	8,52	49,76	76.173	667.874
Muy grande			0,31	731	425.582.763	52,12	2,87	365.453	851.275
Pequeña	56.890	14%	0,07	8.229	8.435.168	11,63	32,30	107.322	646.773
Total general	1.809.330	1%	0,60	25.480	23.425.510	100	100	760.743	784.604

Fuente: CGR con UGPP datos Boletín consolidado, Empresas activas tomado de Universidad Javeriana "Reforma Laboral: Una aproximación desde la Academia".

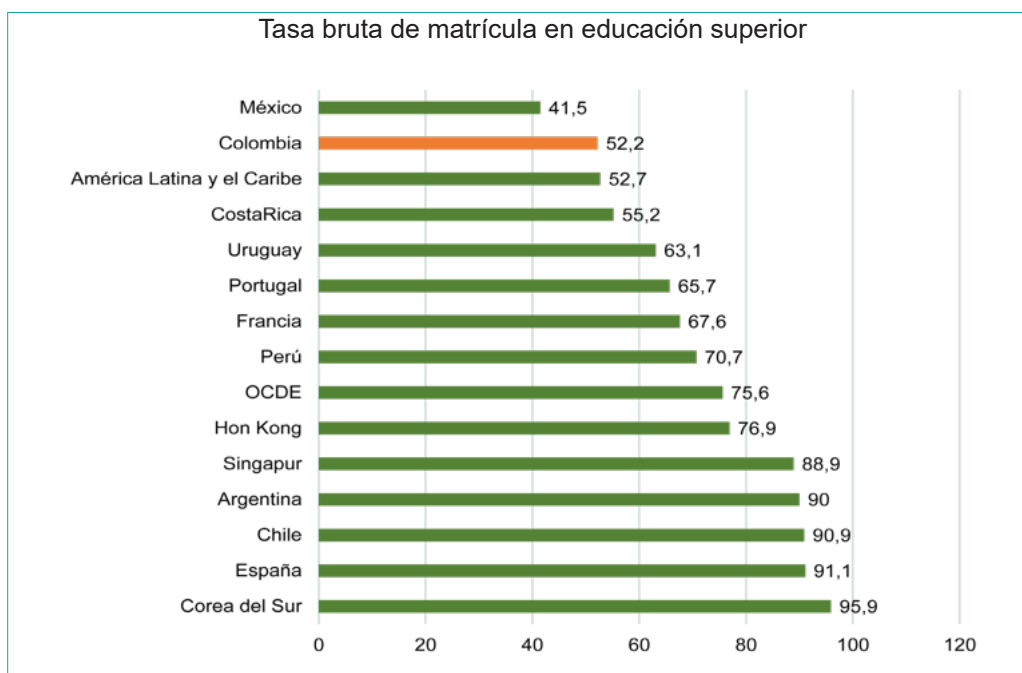
4.8 Matrícula CERO

De acuerdo con la OCDE en 2021, solo 25,2% de las personas entre 25 y 64 años tenía un título de una institución superior en Colombia, estando el país por debajo del promedio, que es de 39,95%, y abajo de países de la región como Chile (31,44%)⁵⁶.

La matrícula en educación superior en Colombia es del 52%, es baja si se le compara con países como Corea del Sur, España y los de Sur América como Argentina y Chile que tienen tasas superiores al 90% (Gráfico 4-13).

⁵⁶. La República, 2 de mayo de 2023.

Gráfico 4-13



Fuente: Ministerio de Hacienda, en Diario La República, mayo 2021

La asistencia a educación superior de la población de 18 a 24 años se mantuvo alrededor del 30% entre 2016 y 2019; en 2020 por efectos de las medidas tomadas para controlar la pandemia cayó al 18%, recuperándose entre 2021 y 2022. Sin embargo, la asistencia se mantuvo baja en la población más pobre (Quintiles 1 y 2 de ingreso) (Cuadro 4-20).

Cuadro 4-20

Asistencia a educación terciaria de la población con edades entre 18 a 24

Quintil	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	20%	21%	19%	19%	11%	22%	
2	24%	25%	22%	24%	14%	22%	
3	28%	30%	31%	30%	16%	28%	
4	35%	37%	37%	38%	23%	33%	
5	51%	53%	54%	53%	34%	40%	
Total	32%	31%	30%	30%	18%	28%	32%

Fuente: CGR con DANE, GEIH 2016 a 2022.

Nota: Para 2022 el microdato del DANE no incluyó la variable de la clasificación del ingreso por quintiles, ni deciles, ni las variables de ingreso que permiten su construcción.

Para contrarrestar esta baja matrícula y asistencia, se creó en 2021, como política de Estado, el programa Matrícula CERO, mediante la Ley 2155 del 2021 (Art. 27). El objeto de esta política es mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, para los estudiantes de menores recursos de los estratos 1, 2 y 3 matriculados en Instituciones de Educación Superior Pública -IES con edades comprendidas entre los 14 y 28 años.

La asistencia educativa a las IES públicas en 2021 para la población entre 14 y 28 años de los niveles más bajos de ingreso respecto al año de pandemia se incrementó; sin embargo, la mayor variación positiva en la asistencia se registró en la población del quintil cuatro de ingreso. Si se compara la variación de la asistencia de 2021 con 2019 en la población más pobre, no se ha recuperado el nivel de asistencia que se tenía antes de la pandemia, por el contrario, en la población de más alto ingreso se incrementó (Cuadro 4-21) y se presenta disminución de la asistencia educativa a las IES públicas en 2022 del 0,5%.

Cuadro 4-21

Variación de la asistencia educativa a IES públicas de la población con edades entre 14 a 28 años

Quintil	2020 vs. 2019	2021 vs. 2020	2022 vs. 2021	2021 vs. 2019	2022 vs. 2019
1	-38%	60%		-1%	
2	-29%	40%		-1%	
3	-33%	46%		-2%	
4	-27%	78%		29%	
5	-28%	52%		9%	
Total	-32%	53%	-0,5%	4%	3%

Fuente: CGR con DANE, GEIH 2019 a 2021.

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN), durante el 2022 el Gobierno Nacional invirtió \$1,4 billones para garantizar la implementación de la Política de gratuidad y para el 2023 se destinarán \$1,6 billones.

A partir de 2023, el programa se destinará a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBÉN IV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Los recursos se disponen a través del programa Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario

para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 2020 para la línea de "Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública".

Según lo reportado por el MEN, en su página web, durante los periodos académicos del 2022 se matricularon en promedio cerca de 820.000 estudiantes de pregrado y tuvieron gratuidad en promedio semestral 745.000 estudiantes. La cobertura para las 64 IES públicas es cercana al 91% del total de matriculados en programas de pregrado.

Según el MEN, las fuentes de la Política de Gratuidad desde el Gobierno Nacional financiaron la matrícula ordinaria neta de aproximadamente 660.000 estudiantes y los restantes 85.000 lo hicieron gracias a los descuentos recurrentes o permanentes a los que acceden los estudiantes y que son financiados por diversas fuentes como becas de las mismas IES, aportes de alcaldías, gobernaciones o descuentos del mismo Gobierno Nacional entre otros.

Del total de estudiantes beneficiarios de gratuidad, financiados con las fuentes del Gobierno Nacional, 220.000 son por el componente de Equidad de Generación E y 440.000 por el Fondo Solidario para la Educación.

4.9 Subsidios de vivienda

Según la GEIH en la vigencia 2022, el 37% de los hogares habitaban en vivienda propia o que la estaban pagando, es esta situación se encontraba el 39% de los hogares del área rural y el 36% de la Urbana (Cuadro 4-22).

Según la ECV de 2022, el 30,4% de los hogares del país ocupaban viviendas en déficit habitacional, de las cuales la mayoría tenía deficiencias de tipo cualitativo⁵⁷, en particular hacinamiento mitigable⁵⁸ y privaciones en el acceso a los servicios de agua para cocinar y saneamiento básico, destacan que el déficit habitacional y sus componentes han venido cayendo en los últimos años (Cuadro 4-23).

57. Se excluyen del cálculo a los hogares que habitan en viviendas tradicionales indígenas, que representan menos del 1% del total.

58. Se define por la presencia de 3 a 4 personas por cuarto para dormir en las cabeceras municipales y centros poblados y 3 personas o más en rural disperso.

Cuadro 4-22

Porcentaje de hogares por tipo de vivienda en que habitan 2022

Tipo de vivienda	Urbano	Rural	Total
Propia, totalmente pagada	30,4	37,1	31,9
Propia, la están pagando	6,1	1,6	5,1
En arriendo o subarriendo	46,5	14,2	39,4
En usufructo	11,9	32,7	16,4
Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	2,4	10,8	4,2
Otra	2,3	3,2	2,5

Fuente: CGR con GEIH 2022

Cuadro 4-23

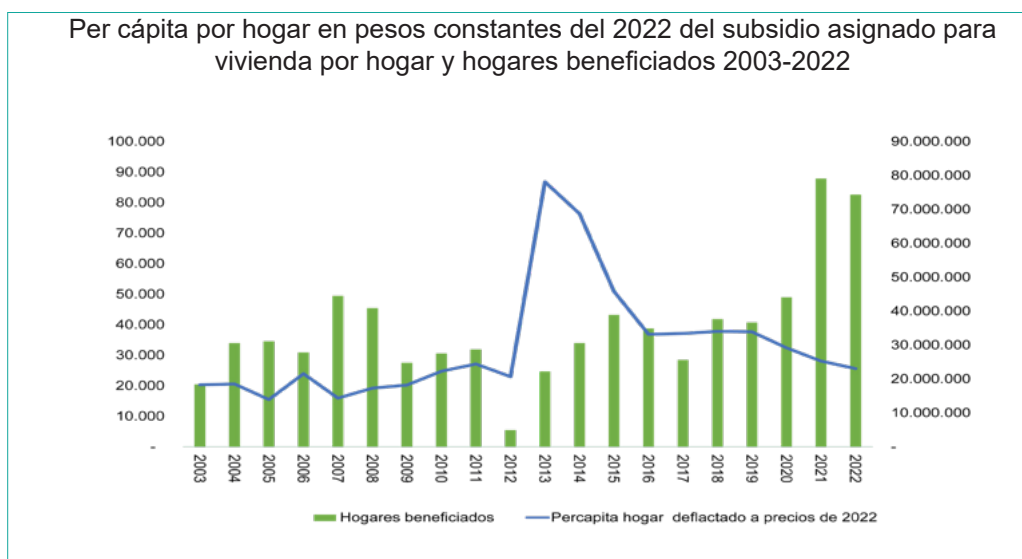
Hogares en déficit habitacional, según tipo (%) Total nacional y área 2019 – 2022

Déficit	Total Nacional				Cabecera				Centro poblado y rural disperso			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Habitacional	32,8	31,4	31,0	30,4	21,6	21,6	20,4	20,5	70,2	64,5	68,2	65,5
Cualitativo	8,2	8,0	7,5	7,3	4,1	4,2	3,7	3,4	22,0	20,9	20,7	21,2
Cuantitativo	24,6	23,4	23,5	23,1	17,5	17,4	16,7	17,1	48,3	43,6	47,5	44,3

Fuente: DANE- Boletín técnico ECV2022

De acuerdo con los datos abiertos del ministerio de vivienda, en lo relacionado con asignación de subsidios de vivienda por medio del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), se aprecia que se ha incrementado el número de hogares beneficiados y el per cápita por hogar ha disminuido (Gráfico 4-14).

Gráfico 4-14



Fuente: CGR con DANE ECV 2021

Según registros del SIIF, en FONVIVIENDA se apropiaron para subsidios en la vigencia 2022 \$1,67 billones, se comprometieron \$1,66 billones y se obligaron \$1,26 billones para una ejecución del 75%.

Según la información suministrada a la CGR por el Ministerio de Vivienda, el recurso asignado para vivienda urbana en 2022 ascendió a \$2,32 billones (Cuadro 4-24). El 71% de lo asignado para el programa Mi Casa Ya. El mayor monto de recurso asignado per cápita es para hogares afectados por desastres naturales y que pertenecen a la Red Unidos, seguido por el programa Vivienda Gratuita.

Cuadro 4-24

Programas de vivienda urbana, metas cuatrienio y logros 2022

Programa o proyecto	Meta viviendas u hogares para el cuatrienio 2019 - 2022	Logro 2019 -2022	% de avance en la meta	2019			2020			2021			2022		
				Hogares o viviendas beneficiados	Monto obligado en millones de pesos	Hogares o viviendas beneficiados	Monto obligado en millones de pesos	Hogares o viviendas beneficiados	Monto obligado en millones de pesos	Hogares o viviendas beneficiados	Monto asignado millones de pesos	Per Cápita pesos			
Programa de Vivienda casa digna, vida digna	112.590	12.049	11%	-	1.140	1.140	11.062	5.923	4.986	55.927	11,22				
Programa de vivienda semillero de propietarios	200.000	22.295	11%	329	2.467	28.822	8.799	109.644	10.700	145.782	13,62				
Programa de Vivienda Mi Casa Ya,	135.000	206.604	153%	33.010	38.713	840.099	67.542	1.471.688	67.339	1.647.685	24,47				
Programa de Vivienda Gratuita II	30.000	16.177	54%	6.108	3.344	189.192	4.592	273.413	2.133	130.096	60,99				
Subsidio de vivienda población desplazada	N.A.	8.104		24	72	1.800	37	881	7.971	251.987	31,61				
Subsidio de arriendo población desplazada	N.A.	2.660		48	285	3.596	954	12.525	1.373	18.582	13,53				
Subsidios hogares afectados por desastres naturales	N.A.	1.247		120	106	5.505	244	12.600	777	48.393	62,28				
Subsidios hogares Red Unidos	N.A.	2.814		1.444	631	35.419	739	42.719	319	19.547	61,27				
Total		271.950		41.083	46.758	1.115.496	88.830	1.980.050	95.598	2.317.997	24,25				

Fuente: Ministerio de Vivienda, Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, corte a 31 de diciembre del 2022.

Notas: La columna "Hogares o viviendas beneficiados" hace referencia a los subsidios entregados por Fonvivienda. Para el caso del Programa de Vivienda Casa Digna Vida Digna, el número de hogares beneficiados registrado (4.986) corresponde a los subsidios asignados por Fonvivienda, es decir, que el dato no es el mismo que se encuentra reportado en el sistema SINERGIA para esta meta, ya que allí se registran también mejoramientos entregados por entidades territoriales y cajas de compensación familiar.

Con referente al Programa de Vivienda Gratuita II en el marco del PND y el Conpes no se estableció un meta de cuatrienio, la información referida en el cuadro 4-24, corresponde a los hogares objeto del programa afectados por desastres naturales y red unidos. En referencia a la población desplazada, el Ministerio de Vivienda informó a la CGR que tampoco se estableció una meta en el PND, pero se le han asignado subsidios familiares de vivienda en los diferentes programas en las modalidades de adquisición y arrendamiento.

En el caso de vivienda rural, según informa el Ministerio se obligaron en 2022, \$20.737 millones para 396 hogares, con una asignación per cápita por hogar de \$ 52 millones de pesos (Cuadro 4-25).

Cuadro 4-25

Programas de vivienda rural, metas cuatrienio y logros 2022

Programa o Proyecto	Meta Vivienda u hogares para el cuatrienio 2019-2022	2022		
		Hogares o viviendas beneficiados	Monto obligado en millones de pesos	Per Cápita
Vivienda Nueva	10.299	309	19.118	62
Mejoramiento de Vivienda	26.500	87	1.619	19
Total	36.799	396	20.737	52

Fuente: Ministerio de Vivienda, Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, corte a 31 de diciembre del 2022.

Capítulo V

Opinión

Cumpliendo lo establecido en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría General de la República (CGR) analizó y auditó la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación vigencia 2022, 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.

En opinión de la CGR, debido a la significatividad de las situaciones descritas, en la sección Fundamento de la opinión no razonable, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación no presentó, 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 2022.

5.1 Fundamento de la opinión no razonable

Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2022, 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 84 unidades ejecutoras del PGN, cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$319,39 billones, que correspondió al 90,6% del total definitivo por \$352,66 billones, la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021 por \$24,41 billones, la refrendación de las reservas 2022 que ascendieron a \$28,37 billones y las cuentas por pagar por \$0,83 billones. Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$50,04 billones y que equivalen al 14,2% 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 2022, cuando debieron figurar como pérdidas de apropiación de la vigencia 2021 en el rubro transferencias por \$1,65 billones. Esto resultó de la continuación de la aplicación del Decreto 085 del 26 de enero de 2021, en una operación violatoria del principio de anualidad.

Incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y universalidad en el manejo del pago del servicio de la deuda pública interna en 2022, pues los recursos que se habían constituido para reservas en 2021 por \$5,06 billones se utilizaron para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022.

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 \$11,21 billones, pues las reservas totales se excedieron en un 7,4% de los gastos de funcionamiento y un 0,9% 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 \$5,37 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.

En la vigencia 2022 se incluye de nuevo el 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, pero del cual no se ha constituido el acto administrativo que cancele los saldos por cobrar de las cuentas de la tesorería.

Operaciones de saneamiento y pasivos contingentes relacionadas con el fondo de estabilización de precios al combustible al ocultar gastos que debió asumir la Nación y terminaron siendo subsidios al combustible, ya que se utilizó cruce de cuentas con dividendos de Ecopetrol por \$6,79 billones, en vez de registrarse como ingresos y posteriormente como gasto por subsidio; gasto por servicio de deuda interna por \$8,97 billones y transferencias corrientes por \$1,12 billones financiados con recursos del crédito interno cuando por su naturaleza económica correspondían a pago de subsidios⁵⁹.

Incorrecciones evidenciadas en las auditorías individuales por \$4,84 billones⁶⁰ de las cuales el 53,9% estaban relacionadas con gastos, el 28,4% con reservas, el 17,7% con ingresos y el 0,1% con cuentas por pagar (Anexo 3).

Respecto a las opiniones presupuestales emitidas por la CGR, 41 unidades ejecutoras con apropiación por \$253,11 billones fueron razonables, 14 con apropiación por \$31,90 con salvedades y 29 con apropiación por \$34,38 billones fueron no razonables.

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.

59. El Decreto 1068 de 2015 establece lo siguiente: "Artículo 2.8.1.2.3. Sistema de Clasificación Presupuestal. Es el conjunto integral de ordenación codificada de la información presupuestal para planificar los esfuerzos de la sociedad en función de la obtención de los resultados acordados, realizar la rendición de cuentas de los poderes públicos a la comunidad nacional, facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del Gobierno y el Congreso.

Mediante el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo de facultades del artículo 92 y 93 y demás disposiciones aplicables del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas, se identifica y ubican los conceptos de ingresos y los objetos de gasto dentro del presupuesto. Los conceptos, definiciones, clasificaciones y convenciones presentadas en el mismo aplican para todos los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

El Catálogo de Clasificación Presupuestal es la base de todos los sistemas de codificación de los diferentes clasificadores presupuestales que se utilizan para definir tanto las transacciones de ingreso como de gasto en las etapas de programación, aprobación y ejecución del presupuesto. No contraviene la nomenclatura de cuentas que de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto establezca el órgano de control fiscal para los efectos de la contabilidad del presupuesto general del sector público".

Resolución 0042 de 2019. La contravención a la norma es por no revelar la transacción en el objeto de gasto que corresponde para identificar que el gasto corresponde a un subsidio.

60. Del total de las incorrecciones reportadas en las auditorías micro por valor de \$5,43 billones se descontaron las que tenían que ver con exceder el límite porcentual de reservas que sumaron un total de \$0,59 billones

5.1.1 Incorrecciones de las auditorías individuales

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 adoptaron principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera (GAF). Dentro de las auditorías financieras se estableció como uno de los objetivos principales la evaluación de la planeación, programación y ejecución del presupuesto para emitir la opinión correspondiente y la evaluación de las reservas presupuestales para efectos de la refrendación.

Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error frente a los principios o normatividad presupuestal 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 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.

Resultado del proceso auditor efectuado por las Contralorías Delegadas Sectoriales se evidenciaron incorrecciones por \$4,84 billones de las cuales correspondieron a incumplimiento del principio de anualidad \$2,72 billones, el 56,15% del total de incorrecciones y el principio de planificación \$2,03 billones, el 41,91%. En menor cuantía se incumplieron el principio de programación integral por \$51.134,8 millones, la unidad de caja por \$18.510,2 millones, la universalidad por \$16.739,7 millones, la sostenibilidad y estabilidad fiscal por \$7.145,0 millones y la especialización por \$578,1 millones.

Las incorrecciones en los ingresos ascendieron a \$855.878,5 millones, en donde se destacó la vulneración del principio de planificación de ingresos por parte del Invías por \$854.807,6 millones, debido a que se presupuestaron durante dos vigencias fiscales recursos que no tenían el aval del Ministerio de Hacienda y, sin embargo, se suscribieron compromisos de gastos superiores al recaudo efectivo efectuando inversiones cuya liquidez no estaba garantizada.

Las incorrecciones en los gastos alcanzaron \$2.609.487,9 millones, siendo la más relevante, el incumplimiento del principio de anualidad por \$978.597,3 millones por parte del Ministerio de Salud y Protección Social – Gestión General, ya que no legalizaron 59 actos administrativos suscritos en las vigencias 2020 y 2021, lo que representaba el 48% del total de recursos asignados.

Las incorrecciones en las cuentas por pagar sumaron \$3.615,1 millones, destacándose la vulneración del principio de anualidad por parte del Instituto Colombiano Agropecuario por \$1.687,8 millones, ya que no se cumplieron los requisitos para expedir el acta y/o recibo a satisfacción de los bienes, servicios y obras para la constitución de las cuentas por pagar.

Las incorrecciones en las reservas ascendieron a \$1.374.068,7 millones destacándose las originadas en la falta de justificación para constituir las reservas. Las más representativas fueron por \$379.532,9 millones en el Fondo de Adaptación, \$321.860,2 millones en Invías y \$172.380,6 millones en la Policía Nacional.

5.1.2 Imposibilidades de obtener evidencia 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 tiene 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 en Ministerio de Defensa Nacional – Armada, el Fondo de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, Computadores para Educar, y en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Sin embargo, estas imposibilidades no tuvieron un efecto significativo en el presupuesto general de la Nación.

Referencias Bibliográficas

Alarcón, Luis Fernando (2004). La defensa de la Ley 38 de 1989. En Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica No 55, junio.

Avella, Mauricio (2008). Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿Una visión descriptiva a la Wagner, o a la Peacock y Wiseman? Banco de la República, Borradores de Economía No 544.

Barrera, Carlos (2022). Importancia de la planificación presupuestal. En Economía Colombiana. Año LXVII No 364, febrero.

Cárdenas, Mauricio; **Mejía** Carolina y **Olivera**, Mauricio (2010). Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso presupuestario. En Hallerberg, M; Scartascini, C. y Stein, E (editores). ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. BID y Mayol ediciones.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES No. 4110] (2022). 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 2021. Bogotá.

Hombres, Rudolf (1998). Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia. En Fedesarrollo. Coyuntura Económica Vol. XXVIII, No. 1, Marzo.

Restrepo, Juan Camilo, Presupuesto Publico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), Anexo al Mensaje Presidencial proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2022, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), Mensaje Presidencial al proyecto de Presupuesto General de la Nación PGN 2022, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, Bogotá D.C. Junio.

Contaduría General de la Nación. Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional. Información contable pública - Convergencia. 31 de diciembre de 2022. Mayo 2023.

Ministerio de hacienda y crédito público. Entidad contable pública – 923272394. Dirección general de crédito público y tesoro nacional. estados financieros y notas a 31 de diciembre de 2022.

Anexo 1

Límites de la Ley 225 de 1995

Anexos

Límites de la Ley 225 de 1995 (Compilada en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996) para la Constitución de Reservas

En los capítulos anteriores del presente informe y en los informes de la cuenta del presupuesto de las vigencias 2018, 2019, 2020 2021 y 2022-, se demostró que la constitución de reservas presupuestales en esos años registró un comportamiento diferente a los años anteriores como efecto de los cambios en la normativa anual del PGN, al forzar a constituir reservas presupuestales a pesar de contar con los elementos necesarios para constituir cuentas por pagar, pues se hace efectiva la entrega de bienes y servicios que se configuran en el momento presupuestal de las obligaciones.

La constitución de reservas presupuestales en la vigencia 2022 estuvo marcada por los siguientes factores que persistieron en los últimos cuatro años de la administración: i) aumento del gasto con su respectivo financiamiento, con una lenta ejecución; ii) retraso en la ejecución de la inversión por efecto del confinamiento y el cierre de algunos proyectos por la pandemia; iii) aumento en las transferencias por efecto del aforo de mayores recursos pero que no ejecutaron, pero que mediante una figura terminaron como recursos aforados para la siguiente vigencia. Con ello, las reservas registraron un crecimiento en los montos, con lo cual se violaron los topes establecidos en la norma.

Ese cambio en la norma del presupuesto anual generó el incumplimiento de otra norma presupuestal estatutaria como son los límites para la constitución de reservas establecida en el artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que incluye en su compilación la Ley 255 de 1995. Ello se produce, pues al aumentar la constitución de reservas y disminuir las cuentas por pagar, las reservas se incrementaron en los montos que debería corresponder a cuentas por pagar y con ello el incumplimiento generalizado del indicador del EOP.

Las cifras corroboran las afirmaciones anteriores. Las reservas en la vigencia 2022 alcanzaron los \$28,37 billones, de las cuales para funcionamiento llegaron a \$15,26, para el servicio de la deuda 2,03 billones e inversión \$11,07 billones. Ahora bien, en el caso del indicador de funcionamiento frente a las apropiaciones por \$161,74 billones (una vez descontados los montos del SGP de cada uno de esos rubros) se

obtiene un indicador del 9,4%. En el caso de la inversión las reservas de \$11,07 billones frente a las apropiaciones de \$69,68 billones, se obtiene un indicador de 15,9%, incumpliendo el límite establecido en la norma orgánica ((Cuadro A-1)).

Ahora bien, según los cálculos de la CGR, estas reglas para 2022 fueron las siguientes: (Cuadro A-1):

Con ello, en los últimos ocho años el indicador de la Ley 225 para funcionamiento se incumplió tanto en el agregado como individualmente para algunas entidades (Gráfico 2-20). Por su parte, el indicador de inversión solo estuvo por debajo del 15% en 2020, pero en las vigencias 2021 y 2022 volvió a sobrepasar el límite.

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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público anualmente pretende que, con incorporar en un artículo de la ley anual, el presupuesto,

anticipadamente, sanear la regla del EOP al mencionar que el PGN2022 cumple con los indicadores de ley. Así el Artículo 29 de la Ley 2159 de 2021, señala que: "En lo relacionado con las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2022 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. Cómo una ley de PGN que empieza su vigencia el primero de enero de 2022, 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.

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, es claro que se estaría incumpliendo en ambos sentidos para la vigencia 2021.

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.

La CGR insiste en que la interpretación y lógica la norma orgánica sobre el límite de las reservas se refiere a cada una de las secciones presupuestales e incluso debería referirse, en el caso de la inversión, a cada uno de los proyectos incorporados al PGN⁶¹. Pero esta problemática se aumentó en los últimos años, pues se estaría incumpliendo en ambos sentidos especialmente para las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2022, pues se están violando los límites tanto para funcionamiento como para inversión como respuesta colateral a la decisión de cambiar la definición de las reservas. Además, considerando el detalle de los proyectos de inversión hay muchos casos en que el indicador llega al 100%, es decir, se surtieron los momentos presupuestales hasta el compromiso, pero los recursos no se ejecutaron (obligaron) quedando pendientes los proyectos.

Así de las 190 entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, 67 de estas (35,4% del total) excedieron en funcionamiento el tope del 2% establecido en la Ley 225 de 1995. Entre ellas están: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Presidencia de la República - Gestión General; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec); Ministerio Del Trabajo - Gestión General Unidad Nacional de Protección (UNP); Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira) (Cuadro A-2).

Mientras que en inversión incumplieron el límite del 15% un total de 76 entidades (44,7% del total), entre las que se sobre salen las entidades que reiteran ese comportamiento en su ejecución presupuestal las Corporaciones Autónomas Regionales de: Cundinamarca (CAR); Nariño (Corponariño), Quindío (CRQ), la Guajira (Corpoguajira), entre otros (Cuadro A-3).

61. Pues la refrendación de las reservas a que se refiere el artículo 40 de la Ley 42 de 1993 es para cada uno de los contratos que se ejecute y su cumplimiento normativo para poder constituirse como reservas.

Cuadro anexo A-1

Indicadores de la Ley 225 de 1995 art.9 (EOP Art 78)

Billones de pesos y porcentajes

Datos / Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Funcionamiento sin SGP	83.918	89.321	102.344	109.961	115.422	167.995	166.209	161.426	161.739
Reservas sin sgp	831,14	3.424,84	4.803,41	4.242,33	3.906,28	7.507,25	11.226,22	6.418,85	13.815,81
Reservas sobre funcionamiento sin SGP	1,0	4,1	5,4	4,1	3,6	6,5	6,7	3,9	8,5
Reservas sobre inversión	7,8	8,9	10,6	10,3	18,3	19,0	14,8	17,5	15,9
Limite funcionamiento	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Limite inversión	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Fuente: CIIF y DNP, cálculos CGR

Cuadro anexo A-2

Limites en la constitución de reservas para Funcionamiento (Ley 255 de 1995) Vigencia 2022
 Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Reservas Presupuestales	Reservas/Apropiación
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	3.784,45	3.782,16	379,54	3.402,63	89,9
Presidencia de la República - Gestión General	620,69	605,49	228,65	376,83	60,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	1.067,66	1.020,29	715,04	305,26	28,6
Ministerio del Trabajo - Gestión General	30.111,53	25.548,11	18.261,71	7.286,41	24,2
Unidad Nacional de Protección (UNP)	1.624,90	1.579,23	1.245,07	334,16	20,6
Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira)	4,48	4,48	3,66	0,82	18,3
Ministerio del Interior - Gestión General	730,12	511,33	415,40	95,93	13,1
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	8,08	8,07	7,01	1,06	13,1
Hospital Militar	403,27	367,31	316,18	51,13	12,7
Fondo Rotatorio de La Registraduría	59,78	44,18	36,77	7,41	12,4
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	21,61	20,32	17,85	2,47	11,4
Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa	25,34	20,31	17,75	2,56	10,1
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	99,79	98,58	88,62	9,96	10,0
Instituto Casas Fiscales del Ejército (ICFE)	28,79	21,79	18,99	2,80	9,7
Fonpolicía - Gestión General	488,25	415,05	367,67	47,38	9,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	69,97	57,51	50,82	6,68	9,6
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	246,51	245,98	223,34	22,64	9,2
Rama Judicial - Consejo Superior de La Judicatura	420,72	411,86	378,79	33,08	7,9
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	3,30	3,23	2,99	0,25	7,5
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	29,91	29,05	26,85	2,20	7,4
Unidad de planeación del Sector de Infraestructura de Transporte	7,59	5,80	5,25	0,55	7,2
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana (FAC)	1.543,33	1.496,80	1.388,09	108,72	7,0
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	100,83	94,24	87,28	6,96	6,9
Corporación Autónoma Regional para la Defensa DE LA Meseta de Bucaramanga (CDMB)	1,34	1,34	1,25	0,09	6,8
Ministerio Público - Instituto de Estudios del Ministerio Público	0,60	0,25	0,21	0,04	6,7
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	3,33	3,31	3,10	0,21	6,2
Ministerio de Salud Y Protección Social -UAE Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE)	31,84	26,51	24,54	1,97	6,2
Ministerio de Transporte - Gestión General	238,01	236,77	223,32	13,45	5,7
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	2,69	2,69	2,53	0,15	5,6
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	244,83	234,60	221,15	13,45	5,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	5.765,66	5.088,60	4.805,37	283,23	4,9
Instituto Nacional de Vías (Invías)	203,07	164,95	155,18	9,77	4,8
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	77,79	73,76	70,11	3,65	4,7
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)	2,43	2,32	2,21	0,11	4,6
Ministerio de Cultura - Gestión General	159,83	156,60	149,25	7,35	4,6

Continuación cuadro anexo A-2

Limites en la constitución de reservas para Funcionamiento (Ley 255 de 1995) Vigencia 2022
Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Reservas Presupuestales	Reservas/Apropiación
Instituto Caro y Cuervo	9,09	8,77	8,35	0,41	4,6
Defensoría del Pueblo	731,77	674,72	641,92	32,80	4,5
Comisión Nacional de Disciplina Judicial	114,67	109,59	104,54	5,05	4,4
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	1.525,79	1.361,49	1.301,64	59,85	3,9
Fiscalía General de La Nación - Gestión General	4.312,92	4.274,81	4.106,49	168,32	3,9
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	4.396,14	4.365,48	4.198,77	166,71	3,8
Unidad Administrativa Especial de La Justicia Penal Militar y Policial	76,40	45,67	42,79	2,88	3,8
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión General	127,25	81,49	76,74	4,75	3,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión General	2.996,89	2.930,43	2.819,20	111,22	3,7
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	1.826,04	1.785,07	1.718,84	66,23	3,6
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	605,64	533,66	512,41	21,25	3,5
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	35,99	27,32	26,08	1,24	3,5
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	650,40	639,67	618,07	21,61	3,3
Instituto De Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	33,39	16,76	15,66	1,10	3,3
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	29,12	27,43	26,48	0,95	3,3
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional	9.007,40	8.951,42	8.659,73	291,69	3,2
Rama Judicial - Consejo de Estado	225,43	221,37	214,44	6,93	3,1
Comisión Nacional del Servicio Civil	28,21	22,57	21,71	0,85	3,0
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	219,94	216,72	210,27	6,45	2,9
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	244,47	240,71	233,88	6,83	2,8
Departamento de Planeación - Gestión General	107,65	84,82	81,87	2,94	2,7
Senado de la República	303,08	286,07	278,22	7,84	2,6
U.A.E. Migración Colombia	131,64	128,45	125,10	3,35	2,5
Rama Judicial - Corte Constitucional	78,32	74,13	72,19	1,94	2,5
Servicio Geológico Colombiano (SGC)	60,34	58,19	56,73	1,46	2,4
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	110,76	86,00	83,33	2,67	2,4
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	0,83	0,83	0,81	0,02	2,4
UAE Junta Central Contadores	6,31	6,02	5,88	0,14	2,3
Superintendencia de Industria y Comercio	117,55	111,26	108,63	2,64	2,2
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	3,14	3,14	3,08	0,07	2,1
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	6,19	4,25	4,12	0,13	2,1
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	88,84	74,95	73,09	1,86	2,1
Sub total	76.443,94	69.836,14	56.392,61	13.443,53	17,6
Resto	85.295,15	83.962,07	83.589,79	372,28	0,4
Total general	161.739,09	153.798,21	139.982,39	13.815,81	8,5

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Cuadro anexo A-3

Limites en la constitución de reservas para Inversión (Ley 255 de 1995) Vigencia 2022
 Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Reservas Presupuestales	Reservas/Apropiación
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)	8,49	8,49	-	8,5	100,0
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	2,18	2,18	-	2,2	100,0
Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)	7,11	7,11	-	7,1	100,0
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)	29,09	29,08	-	29,1	100,0
Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)	1,98	1,98	-	2,0	100,0
Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpomag)	9,07	9,06	-	9,1	99,9
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	335,63	334,50	7,00	327,5	97,6
Fondo Adaptación	606,09	604,79	22,16	582,6	96,1
Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder)	11,11	10,42	-	10,4	93,8
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	67,00	67,00	7,00	60,0	89,6
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	2,26	2,26	0,27	2,0	88,2
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	27,07	27,07	3,30	23,8	87,8
Corporación Autónoma Regional De Chivor (Corpochivor)	14,48	14,47	1,84	12,6	87,3
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	19,34	19,25	3,54	15,7	81,2
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	36,48	34,50	5,05	29,5	80,7
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia)	2,57	2,56	0,51	2,1	79,9
Presidencia de la República - Gestión General	779,42	758,74	158,72	600,0	77,0
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	29,21	28,95	6,94	22,0	75,4
Departamento de Planeación - Gestión General	1.052,52	985,10	202,42	782,7	74,4
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	412,21	332,83	30,55	302,3	73,3
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	805,92	767,53	181,48	586,0	72,7
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	235,66	234,43	74,55	159,9	67,8
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	4,52	4,51	1,56	3,0	65,4
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	4,83	4,83	1,84	3,0	62,0
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	7,00	7,00	2,75	4,2	60,7
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)	43,29	43,27	17,08	26,2	60,5
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional	278,99	275,32	115,67	159,6	57,2
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	15,18	14,90	6,43	8,5	55,8
Mincomercio Industria Turismo - Gestión General	285,69	282,01	125,84	156,2	54,7
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	422,81	385,78	172,23	213,6	50,5
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	580,82	489,72	203,80	285,9	49,2
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	2,15	2,10	1,06	1,0	48,3
Instituto Casas Fiscales del Ejército (ICFE)	16,78	13,83	6,06	7,8	46,3
Archivo General de la Nación	20,18	19,53	10,21	9,3	46,2

Continuación cuadro anexo A-3

Limites en la constitución de reservas para Inversión (Ley 255 de 1995) Vigencia 2022
 Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Reservas Presupuestales	Reservas/Apropiación
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	21,73	21,73	11,97	9,8	44,9
Centro de Memoria Histórica	53,79	48,64	24,63	24,0	44,6
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	8,00	7,43	3,86	3,6	44,6
Ministerio de Transporte - Gestión General	207,91	196,41	105,20	91,2	43,9
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	1,50	1,47	0,83	0,6	43,0
Contraloría General de la República - Gestión General	222,11	189,27	94,16	95,1	42,8
Instituto Nacional de Vías (Invías)	5.382,41	5.177,11	2.941,00	2.236,1	41,5
Instituto Técnico Nacional De Comercio "Simón Rodríguez" De Cali	7,75	7,75	4,55	3,2	41,3
Parques Nacionales Naturales de Colombia	114,07	106,62	59,57	47,1	41,2
Ministerio del Deporte - Gestión General	845,30	829,17	507,46	321,7	38,1
Minagricultura - Gestión General	874,68	761,36	437,39	324,0	37,0
Policía Nacional - Salud	34,45	34,13	22,15	12,0	34,8
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	997,14	815,97	472,77	343,2	34,4
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)	10,22	9,41	5,93	3,5	34,1
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	1,23	1,21	0,80	0,4	33,9
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	46,05	44,63	29,10	15,5	33,7
Defensoría del Pueblo	74,38	64,61	39,95	24,7	33,1
Instituto Nacional de Salud (INS)	62,52	58,78	38,15	20,6	33,0
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corpor)	44,20	44,17	30,64	13,5	30,6
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena)	1,65	1,65	1,15	0,5	30,2
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	131,91	123,60	86,19	37,4	28,4
Policía Nacional - Gestión General	525,17	498,10	351,00	147,1	28,0
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión General	146,67	142,04	101,39	40,7	27,7
Ministerio de Cultura - Gestión General	342,81	334,77	244,30	90,5	26,4
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	5,68	5,68	4,21	1,5	26,0
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	25,41	24,57	18,08	6,5	25,6
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas (Nasa Ki We)	21,60	21,60	16,25	5,3	24,8
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	10,60	10,60	8,02	2,6	24,3
Senado de la República	119,08	90,08	61,22	28,9	24,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	1.769,38	1.225,22	826,20	399,0	22,6
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	9,53	9,46	7,48	2,0	20,8
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	2.348,65	2.322,68	1.838,52	484,2	20,6
Unidad Nacional de Protección (UNP)	9,00	7,00	5,20	1,8	20,0

Continuación cuadro anexo A-3

Limites en la constitución de reservas para Inversión (Ley 255 de 1995) Vigencia 2022
Miles de millones de pesos

Unidad ejecutora	Apropiación vigente	Compromiso	Obligación	Reservas Presupuestales	Reservas/Apropiación
Procuraduría General de la Nación - Gestión General	139,17	61,06	33,85	27,2	19,6
Dirección Nacional de Bomberos	74,36	73,04	59,40	13,6	18,3
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	10,03	9,96	8,13	1,8	18,2
Fondo Rotatorio del Ministerio De Relaciones Exteriores	30,60	24,88	19,30	5,6	18,2
Fondo Rotatorio de la Registraduría	65,87	63,39	51,59	11,8	17,9
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	223,01	185,82	146,50	39,3	17,6
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	378,52	376,38	313,73	62,7	16,6
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	21,28	18,98	15,55	3,4	16,1
Cámara de Representantes	89,95	89,95	76,08	13,9	15,4
Total general	69.682,27	65.962,07	54.888,83	11.073,2	15,9

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Anexo 2
Vigencias futuras
para ejecutar en 2022 por sector,
entidad y tipo de gasto

Cuadro anexo 2-1

**Vigencias futuras Ordinarias comprometidas
para ejecutar en 2022 (Inversión)**
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	3.883,98
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	2.917,15
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	1.774,89
Apoyo para el desarrollo de los proyectos de vida para adolescentes y jóvenes a nivel nacional	51,09
Contribución al desarrollo integral de niñas y niños entre 6-13 años, en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y construcción de proyectos de vida a nivel nacional	98,89
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	238,34
Fortalecimiento de acciones de restablecimiento en administración de justicia a nivel nacional	90,19
Fortalecimiento de las familias como agentes de transformación y desarrollo social a nivel nacional	118,27
Fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones -tic en el ICBF a nivel nacional	9,25
Fortalecimiento institucional en el icbf a nivel nacional	74,37
Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	461,85
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	0,18
Desarrollo de acciones encaminadas a facilitar el acceso a la información producida por el centro nacional de memoria histórica a nivel nacional	0,18
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	901,87
Fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza- fip a nivel nacional	5,63
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - fip nacional	592,49
Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional	22,36
Implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad - nacional	27,73
Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - fip nacional	8,75
Implementación de transferencias monetarias no condicionadas para disminuir pobreza monetaria en la población pobre nacional	0,25
Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel nacional	131,63
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	113,03
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	64,78
Fortalecimiento de la gestión institucional y organizacional de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas nacional	2,42

Continuación cuadro anexo 2-1

**Vigencias futuras Ordinarias comprometidas
para ejecutar en 2022 (Inversión)**
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional	2,67
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	11,40
Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional	1,47
Implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	11,24
Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional	19,58
Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional	16,00
TRANSPORTE	2.461,30
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	24,54
Apoyo estatal a los puertos a nivel nacional	0,37
Apoyo para la gestión de la agencia nacional de infraestructura a través de asesorías y consultorías nacional	0,65
Rehabilitación construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional	23,51
Sistematización para el servicio de información de la gestión administrativa nacional	0,01
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	2.005,61
Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial nacional	0,14
Análisis estudios y/o diseños en infraestructura de transporte nacional	13,53
Conservación de vías a través de mantenimiento rutinario y administración vial nacional	97,10
Construcción, mejoramiento y mantenimiento carretera Bogotá - Tunja - Duitama - Soata - Málaga - Pamplona - Cúcuta - Puerto Santander - Puente Internacional. Troncal central del norte y alternas. Cundinamarca, boyacá, santander, norte de santander	4,60
Construcción, mejoramiento y mantenimiento carretera Calamar - San José del Guaviare de los accesos a Mitú. Departamento del Guaviare	20,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Nacional	48,23
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-	206,97
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Medellín-santuario-puerto triunfo-cruce ruta 45 y Tobiagrande - Santafé de Bogotá. Transversal Medellín Bogotá. Cundinamarca, Antioquia	29,53
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Neiva - Platanillal - Balsillas - San Vicente. Transversal Neiva - San Vicente. Huila, Caquetá	5,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán - Patico - Paletará - Isnos - Pitalito - San Agustín de los circuitos ecoturísticos huila, Cauca	20,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Puerta de Hierro-Magangué- Mompos-El Banco-Arjona-Cuatrovientos-Codazzi y El banco-Tamalameque-El Burro. Transversal depresión momposina. Bolívar, cesar, magdalena	47,07
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Rumichaca-Palmira-Cerrito-Medellín-Sin-celejo-Barranquilla. Troncal de Occidente. Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Risaralda, caldas, antioquia, córdoba, sucre, bolívar, atlántico	88,82
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Santa Lucia - Moñitos en el departamento de córdoba	35,00

Continuación cuadro anexo 2-1

**Vigencias futuras Ordinarias comprometidas
para ejecutar en 2022 (Inversión)**
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tumaco-Pasto-Mocoa de la transversal Tuma-co-Mocoa en los departamentos de Nariño, Putumayo	40,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Turbo-Cartagena-Barranquilla-Santa Mar-ta-Riohacha-Paraguachón. Transversal del Caribe. Córdoba, Atlántico, Sucre, Antioquia, bolívar, magdale-na, la guajira	52,92
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Villa Garzón-La Mina-San Juan de Arama-Vi-llavicencio-Tame-Saravena-puente Internacional Río Arauca. Troncal Villa garzón -Saravena. Putumayo, caquetá, meta, casanare	26,80
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la transversal Rosas - Conagua. Cauca, Putumayo	4,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la vía puerto Salgar - Puerto Araujo - La Lizama - San Alberto - San Roque de la troncal del Magdalena. Cundinamarca, Boyacá, Santander, norte de santander, cesar	17,37
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías alternas a la troncal de occidente. Nariño, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Risaralda	42,96
Construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de la infraestructura portuaria fluvial. Nacional	0,57
Construcción de obras de emergencia en la infraestructura de transporte. Nacional	2,90
Construcción túnel del toyo y vías de acceso en el corredor Santafé de Antioquia - Cañasgordas en el departamento de Antioquia	140,00
Fortalecimiento de la seguridad ciudadana en las vías nacionales. Nacional	23,53
Levantamiento y análisis de información del parque automotor que transita por la red vial. Nacional	1,40
Mejoramiento, mantenimiento de la carretera Puerto Rey - Montería - Cereté - La Ye - El Viajano - Guayepo - Majagual de la transversal Puerto Rey - Montería - Tibú. Departamentos Córdoba, sucre	10,00
Mejoramiento, mantenimiento y conservación del sistema de transporte férreo en la red vial. Nacional	0,39
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la vía Belén - Socha - Sacama - la cabuya. Casanare, Boyacá	33,20
Mejoramiento y mantenimiento carretera las animas-santa Cecilia-pueblo rico-fresno-Bogotá. Transversal las animas-Bogotá. Chocó, Risaralda, caldas, Tolima, Cundinamarca	8,31
Mejoramiento y mantenimiento carretera puerto Boyacá - Chiquinquirá - villa de Leyva - Tunja - Ramiriquí - Miraflores - monterrey. Boyacá, Casanare	9,87
Mejoramiento y mantenimiento carretera santa fe de Bogotá - Chiquinquirá- Bucaramanga- san Alberto de la troncal central. Cundinamarca, Boyacá, Santander, norte de Santander	48,94
Mejoramiento y mantenimiento carretera Santafé de Bogotá -Chiquinquirá- Bucaramanga-san Alberto de la troncal central. Cundinamarca-Boyacá- Santander-norte de Santander.	38,70
Mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cúcuta - sardinata - Ocaña - Aguacalara y accesos. Cesar, norte de Santander	10,00
Mejoramiento y mantenimiento de la carretera los curos - Málaga. Santander	40,00
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá-Medellín-puerto Berrio-cruce ruta 45-barrancabermeja-bucaraman-ga-pamplona-arauca. Chocó, Antioquia, Santander, norte de Santander, Arauca	60,65
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá-Medellín-Puerto Berrio-cruce ruta 45-Barrancabermeja-Bucaraman-ga-Pamplona-Arauca. Choco-Antioquia-Santander-Norte de Santander y Arauca.	100,00
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia rural. Nacional	676,96
Renovación , actualización y mantenimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el INVIAS. Nacional	0,15

Continuación cuadro anexo 2-1

**Vigencias futuras Ordinarias comprometidas
para ejecutar en 2022 (Inversión)**
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
MINISTERIO DE TRANSPORTE - GESTIÓN GENERAL	1,53
Administración gerencial del RUNT y organización para la investigación y desarrollo en el sector tránsito y transporte a nivel nacional	0,89
Fortalecimiento de la accesibilidad e interacción de los usuarios y partes interesadas en la gestión del sector transporte nacional	0,23
Fortalecimiento de la gestión interna para la alineación de la estrategia de transformación digital con los componentes misionales y crear una competitividad estratégica en el Ministerio de Transporte. Nacional	0,41
Implementación del programa de promoción para la renovación del parque automotor de carga nacional	0,00
SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE	0,00
Fortalecimiento a la supervisión integral a los vigilados a nivel nacional	0,00
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL	429,21
Apoyo a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la infraestructura de transporte aéreo a nivel nacional	6,55
Consolidación del aeropuerto el dorado ciudad región Bogotá, Cundinamarca	48,03
Construcción de infraestructura aeroportuaria a nivel nacional	29,09
Construcción de una pista de aterrizaje (hito 1: 1460x30m) en Palestina	0,00
Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I Palestina	106,89
Formación del recurso humano especializado y profesionalizado en áreas relacionadas con la seguridad operacional y de la aviación civil. Nacional	6,23
Fortalecimiento de la capacidad institucional y su talento humano nivel nacional	4,65
Fortalecimiento de la gestión interna para la alineación de la estrategia TI con los componentes misionales, para crear una competitividad estrategia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a nivel nacional	3,74
Fortalecimiento del servicio de autoridad sobre la aviación civil y la industria aeronáutica a nivel nacional	3,37
Fortalecimiento del sistema de navegación aérea nacional	24,48
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Antioquia	36,92
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Atlántico	5,14
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Cundinamarca	13,29
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Meta	40,07
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Norte de Santander	19,59
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Valle del Cauca	3,97
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y el embrujo de San Andrés y Providencia	9,61
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Alfonso López Pumarejo de Valledupar	0,99
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia	4,15
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Almirante Padilla de Riohacha	9,27
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Antonio Nariño de Pasto	17,94

Continuación cuadro anexo 2-1

**Vigencias futuras Ordinarias comprometidas
para ejecutar en 2022 (Inversión)**
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Camilo Daza de la ciudad de Cúcuta	1,68
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto el Alcaraván de Yopal	5,16
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán	15,61
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto internacional Alfonso Bonilla Aragón de la ciudad de Cali	0,60
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto internacional El Edén de la ciudad de Armenia	5,97
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Internacional Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta	1,03
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Luis Gerardo Tovar de Buenaventura	1,25
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Palonegro de Bucaramanga	0,88
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto San Luis de Ipiales	2,24
Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Yariguies de la ciudad de Barrancabermeja	0,83
UNIDAD DE PLANEACION DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	0,40
Fortalecimiento de la gestión de planeación de la infraestructura de transporte de manera integral nacional	0,30
Fortalecimiento institucional de la capacidad técnica para la planeación integral del desarrollo de la infraestructura de transporte en el territorio nacional nacional	0,10

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Cuadro anexo 2-2

APP comprometidas para ejecutar en 2022
Sector Transporte
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
TRANSPORTE	4.230,92
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	3.791,51
Fortalecimiento de la gestión de planeación de la infraestructura de transporte de manera integral nacional	227,34
Fortalecimiento institucional de la capacidad técnica para la planeación integral del desarrollo de la infraestructura de transporte en el territorio nacional	218,33
Construcción operación y mantenimiento de la concesión autopista Conexión Pacífico 1 - Autopistas para la prosperidad, Antioquia	169,73
Construcción operación y mantenimiento de la vía Mulalo - Loboguerro, departamento del Valle del Cauca	100,35
Mejoramiento , construcción, mantenimiento y operación del corredor conexión norte - Autopistas para la Prosperidad departamento de Antioquia	125,00
Mejoramiento ,construcción, operación y mantenimiento de la concesión autopista conexión Pacífico 2, Antioquia, Occidente	175,99
Mejoramiento construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los aeropuertos de la zona sur occidente. Departamentos de Cauca, Huila y Quindío	55,39
Mejoramiento construcción y mantenimiento de la concesión autopista al Río Magdalena 1. Departamento de Antioquia	88,72
Mejoramiento del Corredor Puerta del Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Vizo, departamento del Atlántico	126,65
Mejoramiento rehabilitación y mantenimiento del corredor Honda - Puerto Salgar - Girardot , Cundinamarca, Centro Oriente	218,64
Mejoramiento rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Bucaramanga -Pamplona, Norte de Santander	164,09
Mejoramiento, construcción, rehabilitación y mantenimiento del corredor Villavicencio - Yopal, departamentos del Meta y Casanare	271,92
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona - Cúcuta, departamento de Norte de Santander	315,50
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona -Cúcuta, departamento de Norte de Santander	324,34
Mejoramiento, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la concesión autopista al mar 1, departamento de Antioquia	184,23
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación corredor Popayán - Santander de Quilichao, departamento del Cauca	258,26
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Girardot - Neiva - El Junca, departamentos del Huila y Tolima	86,97
Mejoramiento, rehabilitación, construcción, mantenimiento y operación del corredor Rumichaca - Pasto, departamento de Nariño	212,53
Mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor transversal del Sisga, departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Casanare	153,89
Rehabilitación construcción,mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de la concesión autopista al Río Magdalena 2 departamentos de Antioquia y Santander, occidente	142,36
Rehabilitación mejoramiento, operación y mantenimiento del corredor perimetral de Cundinamarca, Centro Oriente	171,30
MINISTERIO DE TRANSPORTE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA (CORMAGDALENA)	439,41
Recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena	439,41

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Cuadro anexo 2-3

VF Excepcionales comprometidas para ejecutar en 2022
Sectores y Entidades más representativos
Miles de millones de pesos

Sector	Inversión
TRANSPORTE	1.502,37
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	1.298,09
Construcción, mejoramiento y mantenimiento carretera Bogotá - Tunja - Duitama - soata - Málaga - Pamplona - Cúcuta - Puerto Santander - Puente Internacional. Troncal Central del Norte y alternas. Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santande.	90,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Nacional	163,98
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Altamira - Florencia. Huila, Caquetá	25,00
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.	21,84
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cartago - Alcalá - Montenegro - Armenia. Valle del Cauca, Quindío	45,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera El Carmen - Valledupar - Maicao. Transversal Carmen - Bosconia - Valledupar - Maicao. Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira	12,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Leticia - Tarapacá Amazonas	1,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Lórica - Chinú, Conexión Transversal del Caribe - Troncal de Occidente. Córdoba	5,16
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Patico - La Plata de los Circuitos Ecoturísticos Huila, Cauca	4,30
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera plato - Salamina - Palermo. Paralela río Magdalena. Magdalena	45,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán - Patico - Paletará - Isnos - Pitalito - San Agustín de los Circuitos Ecoturísticos Huila, Cauca	50,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Popayán (cruce) - Totoró - Guadalejo - Puerto Valencia - La Plata - Laberinto y Alternas de la Transversal Huila, Cauca	120,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Puerta de Hierro - Magangué - Mompos - El Banco - Arjona - Cuatrovientos - Codazzi y el Banco - Tamalameque - El Burro. Transversal Depresión Momposina. Bolívar, Cesar, Magdalena	20,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Puerto Araujo - Cimitarra - Landázuri - Vélez - Barbosa - Tunja de la Transversal del Carare. Boyacá, Santander	40,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera sabaneta - Coveñas. Sucre - Córdoba	9,62
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera San Gil - Onzaga - Santa Rosita. Transversal San Gil - Mogotes - La Rosita. Santander, Boyacá	7,50
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	73,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tumaco - Pasto - Mocoa de la Transversal Tumaco - Mocoa En los departamentos de Nariño, Putumayo	10,00
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tuquerres - Samaniego. Nariño	5,00
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	4,84
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de las circunvalares de San Andrés y Providencia	20,00
Construcción de obras de emergencia en la infraestructura de la red vial primaria. Nacional	6,00

Continuación cuadro anexo 2-3

VF Excepcionales comprometidas para ejecutar en 2022
Sectores y Entidades más representativos
 miles de millones de pesos

Sector	Inversión
Construcción mejoramiento y mantenimiento de la carretera Duitama - Sogamoso - Aguazul. Accesos a Yopal en los departamentos de Boyacá, Casanare	90,00
Mejoramiento, mantenimiento y conservación del sistema de transporte férreo en la red vial. Nacional	12,00
Mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación, construcción de la carretera Colombia - La Uribe, conexión pacífico - Orinoquia. Huila, Meta	5,00
Mejoramiento y mantenimiento carretera Las Animas - Santa Cecilia - Pueblo Rico - Fresno - Bogotá. Transversal Las Animas - Bogotá. Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Cundinamarca	117,20
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá - Medellín - Puerto Berrio - Cruce Ruta 45-Barrancabermeja - Bucaramanga - Pamplona - Arauca. Chocó, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca	105,87
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia rural. Nacional	188,78
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	204,27
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 - Maizales	3,11
Rehabilitación construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional	19,51
HACIENDA	506,80
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - GESTIÓN GENERAL	506,80
Apoyo Plan Todos Somos Pazcífico en el litoral Pacífico nacional	46,18
Construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá - Movilidad Integral Bogotá y la Región.	297,44
Construcción de las Fases II y III de la extensión de la Troncal Norte Quito Sur del Sistema Transmilenio Soacha	28,36
Implantación del regiotram de occidente entre Bogotá y Facatativa	56,22
Implementación del sistema estratégico de transporte público de Pasto	17,98
Implementación del sistema estratégico de transporte público de Sincelejo	10,00
Implementación del sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana de Bucaramanga	4,11
Implementación sistema estratégico de transporte público del municipio Montería	18,10
Implementación sistema integrado de transporte masivo de Cali	8,31
Implementación sistema integrado de transporte masivo Envigado, Medellín, Itagüi	20,12

Fuente: SIIF Nación II, Fecha de consulta: 11/05/2023

Anexo 3
Relación de hallazgos
presupuestales 2022

Relación de hallazgos presupuestales

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	Deficiencias en la programación de PAC	337.229.970,00	Sin Incidencia

Unidad Ejecutora: Agencia de Renovación del Territorio (ART)			
Código: 02-14-00		Sector: 20 Presidencia de la República	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto Control Interno: Con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
2	Revisada la información de las reservas presupuestales de la vigencia 2021, se evidenció que dejaron fenecer \$7.414.147.674, equivalentes al 42,7% de los recursos aprobados, por lo cual se ve afectada la ejecución de algunos de los proyectos de Inversión durante la vigencia 2022.	7.414.147.674,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios			
Código: 03-24-00		Sector: 10 Planeación	
Opinión presupuestal: no razonables		Concepto Control Interno: Con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
3	La entidad en de la vigencia 2022 dejó de ejecutar \$16.634.775.130 de los recursos aprobados para el rubro de funcionamiento y para el rubro de inversión \$2.593.335.937. 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.	19.228.111.066,00	D
4	La Superintendencia ejecutó el Contrato 505 de 2022, de fecha 28 de diciembre de 2022 por \$203.817.215, sin embargo el compromiso se entrega con anterioridad (11 de noviembre de 2022); lo que generó el incumplimiento al artículo 12 de la Ley 2159 en donde indica que "Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gasto cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos(...).	203.817.215,00	P
5	En la vigencia 2022 la Oficina Asesora de Planeación del Departamento Nacional de Planeación, mediante oficio 20226900695751 del 29 de septiembre de 2022, emitió concepto técnico económico favorable a la autorización de cupo de vigencias futuras de las vigencias 2023, 2024 y 2025, que cuentan con los Certificados de Disponibilidad Presupuestal No. 87322, 89322, 89422, 89622, 89722, 89822, 89922, 90122, 90422, 90722, 90822, 90922, 91022, 99022, 101422, 101622 y 101722 del 8, 15, 18 de julio, 30 de agosto y 16 de septiembre de 2022 por un valor de \$36.708.042.000, sin embargo, el apalancamiento fue de \$1.106.136.129,22 lo que equivale al 3,01% de lo apropiado de la vigencia incumpliendo lo establecido en el artículo 10 numeral b de la ley 819 de 2003.	1.106.136.129,00	D
6	En la constitución de reservas presupuestales de la vigencia 2022 por \$2.715.257.633,24 se evidencia que en los contratos 007,014, 109, 404, 6, 17 y 303 se ejecutaron en la vigencia y la supervisión certifica y solicita la liberación de los recursos por \$301.025.944,44, sin embargo, dichos recursos son constituidos como reservas presupuestales. Lo anterior en contravía de lo dispuesto en la circular 039 del SIIF Nación; recursos que debieron ser liberados en el periodo de transición (1 al 20 de enero).	301.025.944,00	D
7	La Superintendencia constituyó reservas en la vigencia 2022 de los contratos 04, 10, 13, 16, 25, 117 y 326 por un total de \$20.207.619 cuya justificación de parte del supervisor es que la plataforma SECOP II presentó fallas técnicas y otras por la no causación del área contable. Lo anterior no dando cumplimiento al estatuto orgánico de presupuesto y a la circular 39 del SIIF Nación	20.207.619,00	D
8	La entidad constituyó reservas presupuestales por MGF por \$15.499,00 lo que se debió dejar constituido como cuentas por pagar como lo recomienda la circular 39 del SIIF Nación.	15.499,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Notariado y Registro	
Código: 12-04-00	Sector: 27 Justicia y del Derecho
Opinión presupuestal: razonable	Concepto Control Interno: Con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
9	Una vez verificada la relación de pagos descargada de SIIF para el contrato 1944 de 2021 se evidenció pago total por \$508.878.880,99, pago neto \$432.547.048,99 y anticipo pagado por \$76.331.832, los cuales de acuerdo a los soportes de pago del aplicativo SISG (Sistema Integrado de Servicios y Gestión) de la SNR con radicado número SNR2022ER132060 corresponden al contrato 1943 de 2021 y no al 1944 conforme a lo pagado por la SNR.	508.878.880,00	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: ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
10	Se le asignó una apropiación definitiva para gastos de funcionamiento \$1.525.793.300.000 , y ejecutó \$1.300.233.752.656, es decir dejó de ejecutar \$225.559.547.344	225.559.547.344,00	Sin Incidencia
11	Apropiación definitiva \$2.150.000.000 para gastos de inversión de los cuales ejecutó \$1.062.875.514, es decir dejó de ejecutar \$1.087.724.486	1.087.724.486,00	Sin Incidencia
12	Contratos No 137,176, 147 y 198 de 2022, se suscriben y se prorrogan al final de la vigencia y no se encontraban en el hecho de fuerza mayor o caso fortuito	18.698.330.699,00	Sin Incidencia
13	Se encontró que el vehículo no fue puesto en servicio una vez realizadas reparaciones por valor de \$10.846.995, después de 6 meses de reparado se solicitó la baja del mismo.	10.846.995,00	F

Unidad Ejecutora: Fondo de Adaptación	
Código: 13-15-00	Sector: 13 Hacienda
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
14	El Fondo Adaptación no precisó la causa o justificación que motivó la constitución de la reserva presupuestal para cinco (5) partidas del rubro de inversión por \$379.532.899.858, según el Acta de Constitución de Reservas Presupuestales, de fecha 16 de enero de 2023, la correspondiente a funcionamiento fue para amparar el Contrato FA-LP-F-S-002-2021 y las de inversión para el modificatorio del Contrato de Fiducia Mercantil (Fideicomiso). Respecto a la justificación, en la información aportada a la CGR	379.532.899.858,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General			
Código: 15-01-01		Sector: 14 Defensa y Policía	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
15	En gastos de personal, a la apropiación inicial por \$68.663.000.000 le faltó el valor que según Decreto es previo concepto por \$10.822.000.000, para un total de \$79.485.000.000, ésto no afectó la apropiación vigente ni la ejecución presupuestal.	-	A
16	La apropiación inicial de adquisición de bienes y servicios por \$85.183.375.988 contiene dos veces \$15.717.187.994 de acuerdo con el reporte del SIIF, este valor corresponde a la adición realizada mediante la resolución 7113 del 9-11-22, por consiguiente, el valor real de la apropiación inicial es de \$53.749.000.000, ésto no afectó la apropiación vigente ni la ejecución presupuestal.	-	A
17	La apropiación inicial del rubro A03 Transferencias por \$2.294.385.000.000 no es la real, la cifra correcta es por \$1.923.554.000.000; la diferencia es de \$370.831.000.000 y corresponde al rubro sentencias y conciliaciones según el Decreto 1793 del 21 de diciembre de 2021 por el cual se liquida el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022. La inconsistencia se debe a que el SIIF duplicó el valor asignado al rubro descrito y tomó \$741.662.000.000, ésto no afectó la apropiación vigente ni la ejecución presupuestal.	-	A
18	En la vigencia 2022, el MDN-UGG para el rubro Inversión, contó con apropiación vigente de \$422.814.364.648 y dejó disponible el 8,76%, \$37.029.989.832,90; constituyó reserva por \$213,553,985,465,46 equivalente al 55,36%, superando el 15% permitido en el art.78 del Decreto 111 de 1996.	-	D
19	Revisado el reporte SIIF, en el año 2021 aprobaron vigencias futuras para ejecutar en el 2022 por \$22.979.956.341, comprometió \$20.598.334.241.04 y dejó de utilizar \$2.381.622.099.96, mientras que, según la información recibida de la entidad, del mismo valor aprobado, comprometió \$20.597.037.616.92 y dejó de utilizar \$2.382.918.724,08 situación que origina una diferencia de \$1.296.624,12.	1.296.624,00	A
20	"El MHCCP con radicado 2-2021-058578 del 4-11-21 aprobó vigencia futura 2022 para el rubro Funcionamiento al MDN UGG por \$88.041.000 para adquirir el servicio de suministro de combustible para su parque automotor en Bogotá, de acuerdo con el CDP No.91121 del 10 de septiembre de 2021, expedido por la Jefe de Presupuesto del MDN-UGG. Verificado el CDP 91121 del 10-09-21 el valor es por \$68.985.050 y no como lo describe el radicado 058578"	19.055.950,00	A
21	"El MHCCP con radicado 2-2021-058578 del 4-11-21 aprobó vigencia futura 2022 para el rubro Funcionamiento al MDN UGG por \$88.041.000 para adquirir el servicio de suministro de combustible para su parque automotor en Bogotá, de acuerdo con el CDP No.91121 del 10 de septiembre de 2021, expedido por la Jefe de Presupuesto del MDN-UGG. Verificado el CDP 91121 del 10-09-21 el valor es por \$68.985.050 y no como lo describe el radicado 058578"	557.343.745,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

22	"El MHCCP con radicado 2-2021-058578 del 4-11-21 aprobó vigencia futura 2022 para el rubro Funcionamiento al MDN UGG por \$88.041.000 para adquirir el servicio de suministro de combustible para su parque automotor en Bogotá, de acuerdo con el CDP No.91121 del 10 de septiembre de 2021, expedido por la Jefe de Presupuesto del MDN-UGG. Verificado el CDP 91121 del 10-09-21 el valor es por \$68.985.050 y no como lo describe el radicado 058578"	1.335.402.000,00	D
23	<p>"El MDN-UGG reconoció y pagó \$1.493'500.000 por la celebración y ejecución de los contratos N°65-2021 (31 de marzo) y N°193-2022 (28 de enero) con la firma ALOTROPICO SAS para el manejo de las comunicaciones de la entidad a través de la metodología "Transformar Comunicando", dichos contratos contravienen la prohibición de contratar OPS en las entidades donde se tiene personal de planta para atender dichas labores, encomendada a la Dirección Sectorial de Comunicaciones del MDN-UGG, dependencia cuya estructura fue modificada el 30 de diciembre mediante Decreto 1874 de 2021, previo concepto del DAFP.</p> <p>La nueva estructura y planta empezó a funcionar el 5 de enero de 2022 según la resolución 007 de mismo año y certificación emitida por el Director de Talento Humano con destino a esta auditoría.</p> <p>Además, dicha dependencia contó en los años 2021 y 2022 con treinta y un (31) contratos de PSP celebrados con personas naturales para atender sus funciones junto con el personal de la planta institucional, contrariando los mandatos del artículo 55 de la Ley 909 de 2004, que prohíbe tal contratación, así como los principios de planeación, economía y transparencia de la contratación estatal, por la contratación y pago por servicios asignados a la planta recién reestructurada."</p>	595.000.000,00	F

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	
Código: 15-01-02	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
24	En el Anexo Técnico del Contrato 164- MDN-COGFM-2022, ejecutado por la Escuela Superior de Guerra para la adecuación, suministro e instalación de ventanería, puertas internas -externas, divisiones de los baños para el museo Moderno Militar de Tocancipa se detectaron diferencias frente a lo ejecutado por valor de \$94.985.545	94.985.545,00	F
25	En el ítem de cantidades de obra de la aceptación de oferta número 309-MDN-COGFM-ESDEG-2021 en la cual se contrató "(...) la construcción del monumento OMEGA , caseta y muro conmemorativo al soldado (...)", se detectaron cantidades ejecutadas alas pagadas, hallándose una diferencia que ascendió a \$39.639.717,01.	39.639.717,00	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Ejército			
Código: 15-01-03		Sector: 14 Defensa y Policía	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto Control Interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
26	Teniendo en cuenta que el plazo para el cumplimiento del contrato fue un requisito de carácter eliminatorio en la etapa precontractual y que la empresa adjudicataria manifestó que estaba en capacidad de cumplir y de hecho fue uno de los ítems que la habilitó para poder ganar el proceso de selección, se evidencia un quebrantamiento de las reglas del proceso de selección y de la selección objetiva en tanto en la etapa de ejecución los tiempos establecidos por la entidad y aceptados por el contratista no se cumplieron de acuerdo con el cronograma de ejecución del contrato. Aunado a esto, el contrato en la cláusula séptima – lugar de entrega y plazo de ejecución, contempló que el contratista se obligaba a cumplir oportunamente con todos los trámites derivados de la operación del régimen de exportación e importación en los tiempos pactados.	1.395.475.900,00	D
27	Las situaciones detectadas se presentan por debilidades en el diligenciamiento de los formatos y del sistema SAP, lo que causa que la trazabilidad de los repuestos no se tenga completa, no esté debidamente justificado su uso ni esté acorde con las fechas reales de realización de los mantenimientos, lo que impide llevar un control efectivo sobre los mismos	7.953.018.288,64	D
28	De conformidad con los casos expuestos, el presunto detrimento al patrimonio del Estado en desarrollo del Contrato asciende a dos mil setenta y un millones ciento setenta y seis mil ciento ochenta y dos pesos moneda corriente (\$2.071.176.182), por cuanto se incumple cabalmente la finalidad de la contratación pública, que se encuentra enmarcada dentro de las normas que propenden porque los recursos del Estado involucrados sean administrados y utilizados de manera eficiente y responsable.	2.071.176.182,00	F
29	Conforme lo expuesto de la visita técnica realizada los días 11, 12, 13 y 14 de abril de 2023 al Batallón de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento – Biter No. 5 ubicado en el Municipio de Aguachica – Cesar, a la inspección de las obras y documentación existente, en desarrollo del Contrato 250 de 2020, se detectó que la obra presentó problemas de planeación, constructivos y de calidad quedando abandonada y no prestando el servicio para la cual fue concebida, lo anterior genera un presunto daño fiscal al Estado en una cuantía de mil trescientos doce millones ciento cincuenta y tres mil setecientos setenta y siete pesos con dieciseis centavos M/CTE (\$1.312.153.777,16) INCLUIDO AIU E IVA	1.312.153.777,16	F
30	El Ejército incurrió en costos por estudios y licencias que no eran de su responsabilidad; sumado al valor cancelado a la interventoría; constituye un presunto detrimento al erario público en cuantía de ciento ochenta y dos millones ochocientos siete mil ciento setenta y tres pesos \$182.807.173,09	171.343.590,38	F

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

31	El Ejército incurrió en costos por estudios y licencias que no eran de su responsabilidad; sumado al valor cancelado a la interventoría; constituye un presunto detrimento al erario público en cuantía de Ciento Ochenta y Dos Millones Ochocientos Siete Mil Ciento Setenta y Tres Pesos \$182.807.173,09	11.463.582,71	F
32	Los hechos ocurridos se presentan por una deficiente estructuración y concepción de las condiciones iniciales del proyecto y la contratación incluyendo rubros no requeridos por concepto de pago de permisos y licencias lo que genera un posible detrimento patrimonial al estado por los pagos injustificados al contratista por valor de cuatrocientos veinti tres millones quinientos noventa y cinco mil trescientos veintidos pesos con ochenta y ocho centavos (\$423.595.322,88). el pago que se generó por AIU o costos indirectos, de los centros de acopio relacionados en la tabla anterior, aumentó injustificadamente el valor del contrato en CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS VEINTE TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTE PESOS (\$499.223.420).	922.818.742,88	F
33	El Ejército Nacional celebró el contrato No. 046-CENACIBA-2022 del 19 de octubre de 2022, cuyo objeto es "Adquisición de dotación, prendas de vestir y calzado para el personal civil de las unidades centralizadas administrativamente por la CENAC IBAGUÉ vigencia 2022, contrato pagado en su totalidad por \$108.856.052, con acta de recibo a satisfacción No. 910091 y entradas a almacén del 09 de diciembre de 2022, donde se determinó detrimento patrimonial por la totalidad de lo pagado	108.856.052,00	F
34	En desarrollo de la auditoría financiera que se adelanta al Ejército Nacional, en la evaluación de la subcuenta 151425 - Equipo de Alojamiento y Campaña, se realizó visita fiscal al Centro Logístico BASPC06 ubicado en el municipio de Ibagué, el día 6 de marzo de 2023, evidenciando a través de la revisión de saldos y movimientos de dicha cuenta, que en el Almacén de Intendencia se encuentran catorce (14) cámaras de seguridad por valor de \$29.592.936 las cuales fueron designada a la Sección de Inteligencia del BASPC06, según contrato de compraventa No.060-CENAC-Convenios de 2018, sin que dichas cámaras estén prestando ningún servicio; además, no se tuvo en cuenta lo establecido en el Manual de Bienes y Servicios, que "un activo no puede permanecer más de tres meses en bodega".	29.592.936,00	F
35	Adquirió de manera exagerada cantidades del material "Alambre acero recocado cal 18 y Flejes 1/4" de 0.15 x 0.25 m.", en Orden de Compra inicial, luego en adición de esta y finalmente en una nueva Orden de Compra, materiales que son utilizados en mínimas cantidades, por lo cual una vez proyectada la utilización en la obra, quedan sobrantes en cantidades significativas por valor de \$48.286.293	48.286.293,00	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

36	El inadecuado estudio de necesidad, la inexistencia de concepto de viabilidad emitido por comando logístico (CEVOL), la carencia de soportes de la ejecución de actividades en el motor del vehículo ya sea en los repuestos recolectados en la logística inversa o en los informes de supervisión del contrato, así como las deficiencias desde el diagnóstico y las cotizaciones iniciales permiten inferir la no ejecución de actividades propias en la reparación del motor, al igual que intervenciones y suministro de repuestos que no son coherentes con el tipo de vehículo o en otros casos elementos innecesarios; lo que genera un detrimento patrimonial por nueve millones trecientos veintinueve mil ochocientos treinta y cuatro pesos mil \$9.329.834,91	9.329.834,91	F
37	Deficiencias en el control y la labor de supervisión, conllevando a que se paguen viáticos sin que se encuentren debidamente legalizados por la suma de Treinta y Cuatro Millones Quinientos Cincuenta Mil Ocho Pesos \$34.550.008,00; además de no poderse establecer el cumplimiento de la misión de trabajo dentro del tiempo y lugar especificado en la solicitud de creación de viáticos y términos adecuados, lo que subraya la necesidad de mejorar la manera en que se documenta y supervisa el proceso de comisiones.	34.550.008,00	F
38	No se evidenciaron hechos de fuerza mayor o caso fortuito que justificaran la constitución de la reserva presupuestal.	77.167.035.391,68	A

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Armada			
Código: 15-01-04		Sector: 14 Defensa y Policía	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
39	Pago de Vigencias Expiradas, que asumió la Armada Nacional sin ser responsabilidad a su cargo	189.054.516,00	F
40	Bienes y servicios que no fueron recibidos de conformidad con lo contratado	10.872.797.807,67	F
41	Bienes y servicios que no fueron recibidos de conformidad con lo contratado	2.510.794.100,00	F
42	Mayor valor pagado en Adquisición de bienes y servicios al cierre de la vigencia 2022	3.588.436,80	A
43	Un Bien recibido dentro del término para generación de órdenes de pago, por lo cual la Reserva constituida, obedece a gestiones tardías por parte de la entidad	14.876,52	A
44	Contrato suscrito el 29 de diciembre de 2022, fuera de los términos de la ejecución presupuestal, establecidos por la Armada Nacional y el Ministerio de Hacienda, por lo cual era previsible que los recursos no iban hacer ejecutados en la vigencia 2022	2.700.000.000,00	A
45	Pago de bienes y servicios sobre los cuales no se recibió contraprestación en la vigencia 2022.	36.980.092,00	F

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Ministerio De Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana	
Código: 15-01-05	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
46	<p>La entidad para cubrir sus obligaciones de pasivos exigibles / vigencias expiradas expidió las Resoluciones Nros.0596 del 7 de julio de 2022 y 01061 del 16 de noviembre de 2022, con los que se efectúan reconocimientos prestacionales imputables a vigencias fiscales de 2017 a 2021, con el único argumento que dichos recursos fueron necesarios para cubrir obligaciones pendientes por un valor de \$165.319.783,11 en primas, bonificaciones y subsidios. Las razones por las cuales se presentan estos pagos de funcionamiento generados en reserva presupuestales y/o pasivos exigibles en vigencias expiradas, obedecen a motivos de carácter organizativo o administrativos de los que se infieren deficiencias o falta de planeación en la ejecución del presupuesto, toda vez que conlleva a que se generen pagos posteriores al cierre de la vigencia fiscal sin una técnica y adecuada justificación, sin tenerse presente que, al ser un pago de nómina, está previsto para provisionar y son conocidos los cortes o fechas para pago, y como tal, en los términos de la norma, no constituye una fuerza mayor o caso fortuito. Por lo anterior, se genera una violación a los principios de anualidad, planeación y programación integral, al igual que se reflejan reservas que realmente no era necesario constituir.</p>	165.319.783,00	A
47	<p>"Producto del análisis realizado, se observa que para el año 2022 la Fuerza Aérea Colombiana dejó de ejecutar del cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras el valor de ciento sesenta y dos mil ciento cuarenta y ocho millones ochocientos dieciséis mil doscientos dieciséis pesos (\$ 162.148.816.216). Los cuales, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, al no utilizarse, caducaron, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones.</p> <p>Dentro de la cifra antes mencionada, se destacan las siguientes autorizaciones de vigencias futuras en la que se utilizó el cero por ciento (0%) del cupo: una por valor de sesenta mil quinientos quince millones setecientos veinticuatro mil doscientos once pesos (\$60.515.724.211), autorizada el 31 de julio de 2018, relacionada con el proyecto de inversión denominado Fortalecimiento de las capacidades de fuegos aéreos para la seguridad y defensa a nivel nacional (CONPES 3935 de 2018 Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional – SIDEN); y otra por valor de siete mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos setenta y seis mil pesos (\$7.336.476.000), autorizada el 31 de julio de 2020, correspondiente al proyecto de inversión denominado: Fortalecimiento de la infraestructura en la Fuerza Aérea Colombiana con el fin de soportar las operaciones aéreas a nivel nacional (gastos de mantenimiento mayor).</p> <p>Las situaciones descritas se originan por deficiencias en la planeación realizada por la Fuerza Aérea Colombiana que, además de comprometer el desarrollo de proyectos de inversión relacionados con la seguridad y defensa a nivel nacional, deriva en que las necesidades de la Entidad no sean satisfechas con la oportunidad debida, comprometiendo su misionalidad, ya que, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, el cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizado por valor de \$162.148.816.216, caducó, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones."</p>	342.102.142,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

48	<p>"Producto del análisis realizado, se observa que para el año 2022 la Fuerza Aérea Colombiana dejó de ejecutar del cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras el valor de ciento sesenta y dos mil ciento cuarenta y ocho millones ochocientos dieciséis mil doscientos dieciséis pesos (\$ 162.148.816.216). Los cuales, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, al no utilizarse, caducaron, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones.</p> <p>Dentro de la cifra antes mencionada, se destacan las siguientes autorizaciones de vigencias futuras en la que se utilizó el cero por ciento (0%) del cupo: una por valor de sesenta mil quinientos quince millones setecientos veinticuatro mil doscientos once pesos (\$60.515.724.211), autorizada el 31 de julio de 2018, relacionada con el proyecto de inversión denominado Fortalecimiento de las capacidades de fuegos aéreos para la seguridad y defensa a nivel nacional (CONPES 3935 de 2018 Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional – SIDEN); y otra por valor de siete mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos setenta y seis mil pesos (\$7.336.476.000), autorizada el 31 de julio de 2020, correspondiente al proyecto de inversión denominado: Fortalecimiento de la infraestructura en la Fuerza Aérea Colombiana con el fin de soportar las operaciones aéreas a nivel nacional (gastos de mantenimiento mayor).</p> <p>Las situaciones descritas se originan por deficiencias en la planeación realizada por la Fuerza Aérea Colombiana que, además de comprometer el desarrollo de proyectos de inversión relacionados con la seguridad y defensa a nivel nacional, deriva en que las necesidades de la Entidad no sean satisfechas con la oportunidad debida, comprometiendo su misionalidad, ya que, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, el cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizado por valor de \$162.148.816.216, caducó, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones."</p>	84.422.166.590,00	A
----	--	-------------------	---

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

49	<p>"Producto del análisis realizado, se observa que para el año 2022 la Fuerza Aérea Colombiana dejó de ejecutar del cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras el valor de ciento sesenta y dos mil ciento cuarenta y ocho millones ochocientos dieciséis mil doscientos dieciséis pesos (\$ 162.148.816.216). Los cuales, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, al no utilizarse, caducaron, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones.</p> <p>Dentro de la cifra antes mencionada, se destacan las siguientes autorizaciones de vigencias futuras en la que se utilizó el cero por ciento (0%) del cupo: una por valor de sesenta mil quinientos quince millones setecientos veinticuatro mil doscientos once pesos (\$60.515.724.211), autorizada el 31 de julio de 2018, relacionada con el proyecto de inversión denominado Fortalecimiento de las capacidades de fuegos aéreos para la seguridad y defensa a nivel nacional (CONPES 3935 de 2018 Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional – SIDEN); y otra por valor de siete mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos setenta y seis mil pesos (\$7.336.476.000), autorizada el 31 de julio de 2020, correspondiente al proyecto de inversión denominado: Fortalecimiento de la infraestructura en la Fuerza Aérea Colombiana con el fin de soportar las operaciones aéreas a nivel nacional (gastos de mantenimiento mayor).</p> <p>Las situaciones descritas se originan por deficiencias en la planeación realizada por la Fuerza Aérea Colombiana que, además de comprometer el desarrollo de proyectos de inversión relacionados con la seguridad y defensa a nivel nacional, deriva en que las necesidades de la Entidad no sean satisfechas con la oportunidad debida, comprometiendo su misionalidad, ya que, conforme lo estipulado por el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015, el cupo anual autorizado para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizado por valor de \$162.148.816.216, caducó, por lo que no se podrán realizar más compromisos con cargo a estas autorizaciones."</p>	77.384.547.485,00	A
----	--	-------------------	---

Unidad Ejecutora: Caja de Retiro de Las Fuerzas Militares	
Código: 15-03-00	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
50	<p>"Del contrato interadministrativo 221, cuyo objeto era "Establecer el marco general por medio del cual la <i>Impretics</i> E.I.C.E desarrollara la prestación de los servicios profesionales para llevar a cabo el fortalecimiento de la administración de relaciones con el cliente - CRM, solución <i>Oracle Service Cloud</i> y la implementación del bus de integración (ESB) que contribuyan a la ejecución del plan estratégico 2020-2022 de CREMIL. Se derivan dos específicos.</p> <p>No se manifiesta un óptimo funcionamiento de los canales de atención y la integración de estos mismo, lo cual no evidencia el cumplimiento del objeto del contrato con relación al "fortalecimiento de la administración de relaciones con el cliente - CRM, solución <i>Oracle Service Cloud</i>". "</p>	1.974.329.000,00	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

51	"Pagos realizados por gastos de inhumación a 19 fallecidos, que en su asignación de retiro tenían un descuento de nomina por contrato de previsión exequial. Pago injustificado por (\$159.524.311) ocasionado por debilidades en la verificación de los requisitos para el reconocimiento del derecho."	159.524.311,00	F
52	Pagos por servicios exequiales no permitidos durante la pandemia por COVID 19, a 19 pacientes fallecidos con diagnostico presuntivo o confirmado de COVID y pagos de servicios presuntamente no prestados en las salas de velación del Cantón Norte (4 fallecidos), lo cual puede originar una presunta falsedad en los documentos presentados a CREMIL, ocasionado por deficiencias en la verificación de los servicios facturados, con una afectación al patrimonio del Estado	76.409.116,00	F
53	Se ejecutaron y pagaron actividades contrarias a la normatividad que ordena la austeridad del gasto, generando un pago injustificado	164.627.090,00	F
54	La participación de las reservas tanto de funcionamiento como de inversión, en la ejecución del presupuesto de cada uno de estos rubros, se observó que las reservas constituidas en la vigencia 2022, correspondiente al concepto de inversión fue del 18,24% , es decir, superior al techo del 15%, establecido en el artículo 78 de la Ley 111 de 1996	1.829.287.240,00	A

Unidad Ejecutora: Instituto Casas Fiscales del Ejercito	
Código: 15-07-00	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
55	Reducción en el rubro Adquisición de Bienes y servicios	259.517.553,00	D
56	Mayores cantidades de obra e Items no previstos contrato de obra No. 194 -ICFE-2021, Nilo Cundinamarca	319.644.933,00	F
57	Reserva Presupuestal mal constituida Orden de compra de suministro 98137 -ICFE 2022	310.950.234,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Instituto Casas Fiscales del Ejército	
Código: 15-07-00	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
58	Hallazgo No. 3 Cotización contrato No. 008-035-2022. (D). Se pudo evidenciar que la entidad presenta debilidades en los estudios de mercado, por cuanto esta realizó cotizaciones mediante correos electrónicos a las empresas Salsamentaría Martmore SAS e Industria de Alimentos Jacler y no como lo establece el Manual de contratación del 2021 numeral 5.12 literales a. Lo anterior es producto de la inobservancia del deber funcional de la entidad al momento de realizar los estudios de mercado.	-	D
59	Hallazgo No. 4 Precios distorsionados por el mercado Contrato no. 008-035-2022. (D) (O) Se constató que la entidad al recibir las cotizaciones presentadas por las empresas Salsamentaría Martmore SAS e Industrias Jacler Ltda., que hicieron parte del estudio de mercado, no verifico la ocurrencia de circunstancias que pudieran distorsionar los precios del mercado; Por cuanto existe una asimetría del 53% promedio entre ellas	-	D
60	Hallazgo No. 5 Planeación Contrato de Comisión de Bolsa no. No b-001-0102022 (D) Se evidencio que trascurrido dos meses de la ejecución del contrato, este fue adicionado en un 50% del valor inicial, sin tener en cuenta la justificación de acuerdo a los parámetros establecidos en manual de contratación de la Institución.	-	D
61	Hallazgo No. 6 Contrato No. 008-014-2022 Exclusion IVA (D) (F). Bajo los argumentos expuestos, se puede concluir un aumento injustificado en el valor del contrato equivalente a cinco millones seiscientos tres mil novecientos treinta nueve pesos (\$5.603.939,00) producto de haber aplicado el IVA a productos excluidos del mismo en contravía de lo establecido en el numeral 19.05 del artículo 175 de la Ley 1819 de 2016.	5.603.939,00	F
62	Hallazgo No. 7 Impuesto IVA Facturado a Bien Exento (D)(F) Por todo lo anterior, se detecta que se está pagando el 19% adicional al precio de la "Costilla Ahumada", al tenor de los valores facturados y pagados, esta situación se constituye como un presunto detrimento al patrimonio del Estado, conforme se muestra en la tabla segregada anteriormente, en razón a que se aumentó injustificadamente el valor destinado se configuro un presunto daño al patrimonio económico del Estado que asciende a QUINCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$ 15.142.361,00) representado así: Contrato 012-029-2022 (\$ 1.268.360,00), Contrato 012-028-2022 (\$ 11.181.394,00), Contrato 012-023-2022 (\$ 2.692.607,00), denotándose una gestión económica ineficaz e ineficiente que va en contravía del principio de planeación impartido por la función pública en el Decreto 1510 de 2013, en su Artículo 15.	15.142.361,00	F

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

63	Hallazgo No. 8 Justificación Selección Bolsa Mercantil de Colombia. (D)En el análisis documental realizado a los contratos que se relacionan en el siguiente cuadro; con el objeto de la adquisición de víveres frescos y secos por parte de la entidad. Se pudo determinar que estos fueron suscritos con la Bolsa Mercantil de Colombia, sin realizar los análisis comparativos de los costos que permitiera elegir el mercado más adecuado para la adquisición de sus bienes, tal como lo establece el capítulo Selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos.	-	D
64	Hallazgo No. 9 Carencia Estudio de Mercado (D) (OI) Revisada la etapa precontractual del contrato citado, se evidencio que en el acápite "Análisis del Sector" no hay estudio de mercado, considerándose este indispensable para analizar estudiar y determinar variables atinentes a la necesidad que se tiene contemplada, adicionalmente, es pertinente mencionar que, el comité estructurador en el ítem "análisis de la oferta" trajo a colación 3(TRES) empresas prestadoras del servicio alimenticio que quedan alrededor del lugar donde se necesitan brindar las estancias, sin embargo, no hubo relación de valores o estudios donde se detalle la calidad o cantidad de alimentos que pudieren ofrecer por la suma económica que representa la estancia.	-	D
65	Hallazgo No. 10 Contratos de Bolsa Mercantil de Colombia 2022 (D) (OI) . El contratista no esta dando cumplimiento a dando cumplimiento a la clausula de "Presentar a la entidad análisis de viabilidad de precios de mercado de forma trimestral y con 15 dias (sic) de antelación a salir a las rueda de negociación anexando las cotizaciones de los principales productores fabricantes, distribuidores y/o comercializadores que participen como comitentes vendedores en el mercado de compras públicas de la bolsa Mercantil de Colombia, para cada uno de los productos adquiridos los cuales están detallados en el listado principal de bienes en el contrato de comisión", evidenciándose que, a solicitud de la Agencia Logística, el Comisionista contratista comparte a la ALFM, mediante correo electrónico, cotizaciones de algunos proveedores, sin evidenciarse gestión por parte dela ALFM para que el contratista cumpla con sus obligaciones.	-	D
66	Hallazgo No. 11 Avalúo Comercial. Contrato de promesa J-004-007-2022. (D). se constató que el avalúo del inmueble, de fecha noviembre de 2021, fue contratado y pagado por la propietaria del bien inmueble a adquirir por la ALFM. Procedimiento que va en contravía de los parámetros establecidos para la Adquisición de bienes inmuebles por parte de las entidades del Estado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.10. Además, no existe claridad sobre el valor del avalúo catastral del bien inmueble toda vez que por una parte se dice que el valor catastral del 2021 es de \$1.492.752.799 y en el recibo del predial se señala que, para el mismo año, este es de \$171.858.000	-	D
67	Hallazgo No. 12 Traslado Presupuestal sin Soporte. CONTRATO 008-029-2022 (D). en la ejecucion del contrato 008-029-2022, en la verificación documental se constató que la entidad realizó traslado presupuestal por valor de \$19.665.337 sin los respectivos soportes documentales.	-	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

68	Hallazgo No. 13 Estudio de Mercado Contratos de Bolsa Mercantil. (D) (OI). Revisados los contratos suscritos con la Bolsa Mercantil de Colombia, en la vigencia 2022, se evidencia en el estudio de mercado que realiza la ALFM con antelación a la compra en Bolsa que no se está dando cumplimiento al manual de contratación de la entidad, numeral 5.12 ordinal a, en el sentido que los precios fueron tomados de las páginas de internet de los supermercados de grandes superficies y no fueron solicitadas a posibles proveedores del comercio al por mayor acorde con el objeto contractual.	-	D
69	Hallazgo No. 14 Costos de la interventoría y ejecución de la interventoría en la etapa 2 licencias seccional Tolima grande (D). Del análisis de los tiempos definidos en cada una de las etapas, se evidencia falta de planeación en la estructuración del proyecto con relación a la interventoría, por cuanto ésta estará inactiva en la etapa dos del proyecto, que corresponde al licenciamiento de la obra. Inactividad que se encuentra valorada en \$44.349.703,55. Llama la atención a este órgano de control, la diferencia de precios entre el valor de la interventoría y el de los estudios y diseños correspondientes del proyecto. Deficiencia que requiere un seguimiento en la estructuración y ejecución del proyecto.	-	D

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
70	el valor de 172.380.607.074,25 es decir el 50,20%, presenta incumplimientos e incorrecciones materiales, en cuanto no cumple con los requisitos para la refrendación de la reserva presupuestal, donde se evidencia debilidades en la constitución de las mismas y no cumple con la normatividad para la vigencia 2022	172.380.607.074,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)			
Código: 17-02-00		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
71	Se evidenció el incumplimiento de los requisitos en la expedición de Acta y/o recibo a satisfacción del recibo de bienes, servicios y obras para la Constitución de las Cuentas por pagar.	917.770.804,00	D
72	Se evidenció el incumplimiento de los requisitos en la expedición de Acta y/o recibo a satisfacción del recibo de bienes, servicios y obras para la Constitución de las Cuentas por pagar.	757.984.552,00	D
73	Se evidenció el incumplimiento de los requisitos en la expedición de Acta y/o recibo a satisfacción del recibo de bienes, servicios y obras para la Constitución de las Cuentas por pagar.	12.073.280,00	D
74	Se evidenció que se constituyeron Reservas las cuales no cumplieron con los requisitos de fuerza mayor o caso fortuito.	1.010.127.703,00	D
75	Se evidenció que se constituyeron Reservas las cuales no cumplieron con los requisitos de fuerza mayor o caso fortuito.	17.469.146,00	D
76	Se evidenció que se constituyeron Reservas las cuales no cumplieron con los requisitos de fuerza mayor o caso fortuito.	87.864.812,00	D
77	Se detectaron deficiencias en dadas las deficiencias relacionadas en los compromisos presupuestales, en la ejecución de contratos con la recepción de los bienes, servicios y recibo de obra en el cumplimiento de los requisitos para el pago	10.573.279.268,00	D
78	Se detectaron deficiencias en dadas las deficiencias relacionadas en los compromisos presupuestales, en la ejecución de contratos con la recepción de los bienes, servicios y recibo de obra en el cumplimiento de los requisitos para el pago	449.861.326,00	D
79	Se detectaron deficiencias en dadas las deficiencias relacionadas en los compromisos presupuestales, en la ejecución de contratos con la recepción de los bienes, servicios y recibo de obra en el cumplimiento de los requisitos para el pago	12.073.280,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

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
80	Deficiencias en la utilización del Decreto 111 y la aplicación inexacta del procedimiento descrito anteriormente, al pagar un predio sin el cumplimiento de los requisitos, dando lugar a una ejecución presupuestal inconsistente	6.805.623.967,00	A
81	Constituyó reserva presupuestal; sin embargo el proceso de compra de predios no cumplió con las etapas del desarrollo, por consiguiente no es procedente la constitución de la reserva	1.066.241.260,00	A
82	Se constituyeron reservas presupuestales, debiendo ser constituidas cuentas por pagar	2.155.994.740,00	D
83	Se constituyeron cuentas por pagar, sin cumplir las condiciones establecidas, debiendo ser constituidas como reserva rpesupuestal	1.062.666.360,00	A

Unidad Ejecutora: Agencia Para El Desarrollo Rural (ADR)			
Código: 17-18-00		Sector: 06 Agropecuario	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
84	Las circunstancias descritas, se presentan por inobservancia al principio de planeación y de anualidad, debilidades en la justificación de la fuerza mayor y/o caso fortuito por parte de la supervisión, así como de la no aplicación de los controles definidos en el procedimiento para la constitución de la reserva de la ADR, lo que genera una incorrección material cuantitativa y significativa, al sobrestimar las reservas presupuestales en cuantía \$13.905.511.446.	13.905.000.000,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión Genera			
Código: 19-01-01		Sector: 05 Salud y Protección Social	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
85	A 31/12/2022, se encuentran pendiente de legalizar 59 actos administrativos suscritos por el MSPS en las vigencias 2020 y 2021 por 978,597,304,892 COP que representa el 48% del total de recursos asignados	978.597.304.892,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Superintendencia Nacional de Salud			
Código: 19-10-00		Sector: 05 Salud y Protección Social	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
86	Deficiencia en la supervisión del contrato 122 del 2022 por pagos efectuados de forma diferente a lo pactado contractualmente.	2.425.266.020,00	A
87	Debilidades en la supervisión al constituir una reserva presupuestal por la extemporaneidad en la radicación de una cuenta por pagar del contrato 174 de 2022	672.522.913,00	D
88	Uso mal justificado de la herramienta pagos exigibles de vigencias expiradas	40.304.431,00	D

Unidad Ejecutora: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia - Salud			
Código: 19-14-01		Sector: 05 Salud y Protección Social	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
89	Se estableció el pago de intereses por 628.385.400 y 80.821.529 de costas judiciales resultantes del contrato de transacción de 23 de septiembre de 2022 entre el FPS FNC y la organización Clínica General del Norte. El valor total fue de 709,206,929	709.206.929,00	D
90	Deficiencias en la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud y de la interventoría según Parágrafo 6 de la cláusula quinta relacionada a los pagos y aplicación de descuentos según variaciones de la población de afiliados.	-	D
91	Deficiencias en la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud y de la interventoría según las cláusulas 6, 7 y 8, relacionadas a los indicadores y dinámica de ajuste de los mismos que reflejen la calidad de la prestación de los servicios, aplicación de descuentos e incentivos.	-	D
92	El FPS FNC al no resolvió de fondo, de manera completa y oportuna una queja presentada por un usuario; lo que a su vez derivó en una sanción de la SNS por no acatar las instrucciones impartidas por dicha entidad generando el pago de multa impuesta por la SNS por 48.122.009 COP con recursos públicos.	48.122.009,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Ministerio de Minas y Energía - Gestión General			
Código: 21-01-01		Sector: 07 Minas y Energía	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
93	Deficiencias en la gestión y seguimiento por parte del área responsable de la ejecución de reserva presupuestal, lo que ocasiona la indisponibilidad de recursos para atender los compromisos y obligaciones por espiración de recursos	9.037.363.247,00	A

Unidad Ejecutora: Instituto de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar			
Código: 22-39-00		Sector: 02 Educación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
94	Corresponden a contratos de suministro y prestación de servicios, se observa que estas fueron inducidas, por falta de PAC, por lo que se constituyeron como reservas presupuestales, sin el cumplimiento de los requisitos legales; dado que, dichos contratos fueron ejecutados, como se evidencia en las actas de recibo parcial y final, actas de liquidación, facturas mensuales e informes de supervisión, que dan fe de la ejecución contractual, por ende, debieron constituirse cuentas por pagar, ya que las obligaciones estaban cumplidas y quedaban pendientes los pagos,	7.964.755,00	D
95	Corresponden a contratos de suministro y prestación de servicios, se observa que estas fueron inducidas, por falta de PAC, por lo que se constituyeron como reservas presupuestales, sin el cumplimiento de los requisitos legales; dado que, dichos contratos fueron ejecutados, como se evidencia en las actas de recibo parcial y final, actas de liquidación, facturas mensuales e informes de supervisión, que dan fe de la ejecución contractual, por ende, debieron constituirse cuentas por pagar, ya que las obligaciones estaban cumplidas y quedaban pendientes los pagos,	9.758.158,00	D
96	Corresponden a contratos de suministro y prestación de servicios, se observa que estas fueron inducidas, por falta de PAC, por lo que se constituyeron como reservas presupuestales, sin el cumplimiento de los requisitos legales; dado que, dichos contratos fueron ejecutados, como se evidencia en las actas de recibo parcial y final, actas de liquidación, facturas mensuales e informes de supervisión, que dan fe de la ejecución contractual, por ende, debieron constituirse cuentas por pagar, ya que las obligaciones estaban cumplidas y quedaban pendientes los pagos,	11.000.000,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	
Código: 22-46-00	Sector: 02 Educación
Opinión presupuestal: razonable	Concepto Control Interno: eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
97	"DIGITAL WARE S.A.S. con orden de compra 71407 de 2021, constituyó reserva por \$36.848.427, sin embargo, se observó que inició el contrato el 24 de junio del 2021, realizaron prorrogas y adiciones sustentadas en la necesidad de continuar con el servicio hasta la vigencia 2023, sin evidenciar soportes de la gestión de solicitud de vigencia futura que ampara estos recursos, lo cual evidencia debilidades en la planeación contractual y presupuestal. CAMERFIRMACOLOMBIA S.A.S. mediante Contrato MC-UAPA-001-2022, constituyó reserva por \$2.000.000, evidenciando que la entidad no guarda coherencia con la realidad de los hechos, y demuestra la gestión del supervisor para obtener los soportes de causación de la cuenta por pagar, lo que concluye que se presenta debilidades de seguimiento y control por parte de los supervisores del cuestionado contrato."	38.848.427,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión General	
Código: 23-01-01	Sector: 08 Comunicaciones
Opinión presupuestal: razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
98	Presupuestaron un mayor valor en gastos de personal, servicios jurídicos y contables, otros servicios profesionales, servicio de soporte y servicios de educación, no son debidamente justificados y no respetan las normas sobre austeridad del gasto público	1.164.551.601,00	D
99	Se evidenció que al cierre de la vigencia 2022, en la ejecución del presupuesto el cual ascendía a \$106.793.000.000, no se ejecutaron recursos en un porcentajes que oscilan entre el 12% y 85%[1], los cuales estaban disponibles en varios conceptos del gasto tales como: "horas extras" donde no se ejecutó el 50,81%, "adquisición de bienes y servicios" donde no hubo ejecución en un 23,87%, y "sentencias" donde no se ejecutó el 84,97%, lo cual significa una pérdida de apropiación para la siguiente vigencia en los gastos de funcionamiento que ascenderían a \$13.150.653.465[2]	13.150.653.465,00	D
100	La entidad presenta una baja ejecución en algunos conceptos del gasto, como son "Horas Extras" del 49,19%, para el "Servicio de Apoyo al Transporte" el 14,77%, para "Otros Servicios Profesionales", "Científicos y Técnicos" el 59,14%, "Servicios de Soporte" el 65,58%, "Transferencias Corrientes" el 66,12% y para "Sentencias" 15,03%	8.399.880.149,00	D
101	En la ejecución del presupuesto durante la vigencia 2022, se evidenció que realizaron una serie de modificaciones en los diferentes conceptos del gasto; para el rubro de "Otras Transferencias Corrientes", hubo una eliminación del 100% del recurso, el cual ascendía inicial a \$19.962.291.000. Para el concepto de "Sentencias" la apropiación inicial fue de \$19.962.219.000 y se redujo en el 50,47% (\$10.076.136.244) de lo inicialmente programado, para una apropiación final de \$9.886.154.756, sumado a esto se evidencia que de este último valor no se ejecutó en su totalidad, ya que únicamente se pagó el 15%, que equivale a \$1.486.274.607.	9.964.599.778,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
Código: 23-06-00	Sector: 08 Comunicaciones
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: ineficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
102	<p>Analizado el desarrollo del proyecto "Implementación Soluciones de Acceso Comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Nacional", se observan deficiencias en su ejecución que llevó a que del total del rubro programado para ser ejecutado a 31 de diciembre de 2022 por \$319.275.717.035 en este proyecto; quedara un rezago presupuestal por \$175.742.327.462 correspondiente a \$131.789.192.357 en reserva y \$43.953.135.105 en cuentas por pagar.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que, del rubro programado en la vigencia 2022, se apropiaron recursos por \$307.514.237.690 y al final del ejercicio presupuestal se evidencio que solo se obligó el 55% de esos valores, por un valor de \$175.725.045.333, quedando un rezago significativo, que incrementa aún más el total del 64% del Rezago presupuestal del FUTIC (\$273.021.654.013). Así mismo, los recursos sin comprometer para la vigencia 2022 suman un total de \$12.211.479.344 y representan el 4% del valor de la apropiación final de la ficha de inversión.</p> <p>Así mismo, llama la atención en la ejecución presupuestal del "Proyecto Nacional de Acceso Universal" (proyectos de la Dirección de Infraestructura) en el cual, de un presupuesto programado por \$272.332.570.197 se obligaron rubros por \$151.889.687.530 que corresponde al 56% de lo programado; En relación con el rubro de Interventorías de \$16.201.160.760 se obligó \$4.854.851.070 es decir el 30%, observando una baja ejecución.</p>	-	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

103	<p>"En desarrollo del contrato 1042 de 2020, la CGR evidencia, que del valor total del Contrato por \$1.065.564.968.972, entre el periodo del 1 de enero de 2021 hasta el 30 de diciembre de 2022 que se tenían programados 11 desembolsos por \$306.829.764.267 (29% del total del contrato), a 28 de diciembre de 2022 se desembolsó al Patrimonio Autónomo el 18% correspondiente a \$193.710.195.784 y de esta cifra se utilizó y/o se giró al contratista el 58% de lo desembolsado en valor de \$112.427.998.263. Se observa entonces, demora en la ejecución física y financiera del contrato 1042 de 2020, derivado de los retrasos respecto de la instalación y puesta en servicio de los centros digitales, que no han podido entrar en funcionamiento afectando la ejecución eficaz del proyecto, acorde a los retrasos por parte del contratista. Así mismo, respecto de los desembolsos programados para la vigencia 2022 no existe cumplimiento total por parte del contratista, acorde a lo estipulado en la cláusula quinta del Contrato Estatal de Aporte No. 1042 de 2020 (Forma de Pago de Imputación presupuestal), pues la supervisión a 31 de diciembre de 2022 no había aprobado los desembolsos números: 8,9,10 y 11 por \$113.119.568.483, dado que no se ha realizado la entrega del reporte de la instalación y puesta en servicio del grupo 3 correspondientes al 35% de los centros digitales; tampoco se ha realizado la entrega de los informes mensuales de indicadores de los centros digitales operativos en los meses: 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18. Razón por la cual, la supervisión solicita la constitución de la reserva presupuestal.</p> <p>B. En relación con la ejecución Física (metas)</p> <p>Se observa demora y/o retraso en la ejecución de las obligaciones correspondientes a cada una de las metas pactadas en la cláusula sexta (Plazo de Ejecución del contrato 1042 de 2020), en la vigencia 2021, se generaron incumplimientos, en donde se realizaron diferentes entregas, en fechas diferentes a la fecha contractual establecida para el cumplimiento de la obligación, dicha situación continua en la vigencia 2022, pues a 31-12-2022, de los 2.919 Centros Digitales instalados que son objeto de revisión por parte de la Interventoría, solo se encuentran aprobados en visita de campo un total de 2.497 es decir el 85%.</p> <p>A 31 de diciembre de 2022 se mantiene los retrasos en los entregables de las metas 11, 12 y 13 de las metas programadas en la Fase de Instalación y puesta en servicio, por cuanto no se ha entregado la totalidad de centros digitales y lo entregados no han sido aprobados en su totalidad, En relación con la etapa de Operación y Mantenimiento, en cuanto a la metas 16 y 17, se encuentran en ejecución las visitas de aprobación de grupo 2, para dar cumplimiento a la meta de 2.919 Centros Digitales, lo anterior por cuanto se requiere del cumplimiento total de las metas 11,12 y 13 Circunstancias que ante los continuos incumplimientos han traído como consecuencia retraso en los cronogramas y desplazamiento de los plazos programados para el cumplimiento obligacional establecido en el contrato de Aporte, y ante los resultados derivado de un arreglo directo, se han venido desplazando las metas y por ende el beneficio social, que debería estar operando para facilitar el acceso del servicio de Internet a la población vulnerable en los departamentos a los cuales apunta la ejecución del contrato 1042 de 2020, así como de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, cuyo objetivo consiste en "generar un modelo sostenible para la conectividad social. en zonas urbanas y, en especial, rurales" (19), razones que soportan la posible constitución de una responsabilidad Disciplinaria, por la presunta transgresión de la normatividad citada al inicio de la presente observación, así como lo establecido en el Artículo 16 de la Ley 80 de 1993 (20) concordante con los artículos y del Título 4 de los artículos 33 y 34 de la Ley 734 de 2002.</p>	113.119.568.483,00	D
-----	--	--------------------	---

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

<p>104</p>	<p>A 31 de diciembre de 2022, se observa una indebida constitución de reservas presupuestales por \$7.131.600.205, por cuanto los contratos convenios y resoluciones ya contaban con los tramites de prestación de bienes y servicios a satisfacción con PAC, recursos que correspondían a cuentas por pagar, (lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y artículo 27 del Decreto 1793 de 2021), la Entidad intento registrar las cuentas por pagar el 31 de diciembre de 2022 cuando el SIF Nación ya se encontraba cerrado; como lo indica en respuesta realizada por el Ministerio de Hacienda²² ante la solicitud del FUTIC, a reiterar lo reglamentado en cuanto la fecha de cierre y por tanto límite para el registro de obligaciones presupuestales en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación, corresponde al 29 de diciembre de 2022 ..</p> <p>De otra parte, se solicitó una cuenta de cobro extemporánea por fuera del cronograma establecido en la circular No 031 del 18 de noviembre de 2022 tal como se evidencio en el trámite de la cuenta de cobro con radicado No. 222134339 del 28 de diciembre de 2022 por \$21.969.942.552 correspondiente al tercer desembolso del contrato de Aporte No 749 de 2022. Fuera del plazo máximo establecido en la circular el cual correspondía al 20 de diciembre de 2022.</p> <p>Los retrasos en la ejecución física y financiera del contrato 749 de 2022, generan riesgos en el cumplimiento a lo establecido en la cláusula 5 del contrato, ya que las fechas para realizar los desembolsos son tentativas, permitiendo flexibilidad en la ejecución del contrato, pues los 4 desembolsos programados para la vigencia 2022 no se realizaron tal y como estaban programados, como se explica a continuación:</p> <p>a) El Primer desembolso correspondiente al anticipo por \$70.243.279.599 se efectuó el 4 de agosto de 2022.</p> <p>b) El segundo desembolso programado para el 12 de septiembre de 2022 por \$21.969.942.552 se encuentra constituido como cuentas por pagar.</p> <p>c) El Cuarto desembolso por \$7.323.314.184 programado para desembolsar el 28 de diciembre de 2022 quedo en reserva presupuestal ya que está sujeto a entrega de los informes mensuales de indicadores de los centros digitales operativos en el mes 1 contado a partir del inicio de la etapa de operación.</p> <p>Retrasos del cronograma contenido en la cláusula 6 del contrato de Aporte 749 de 2022 que evidencia la materialización del riesgo de incumplimientos en la implementación oportuna de la solución de continuidad al acceso a internet en centros de acceso público en la población rural, que impacta los aspectos de observancia a las metas y objetivos misionales del FUTIC, respecto del cumplimiento parcial en las metas de instalación y operación programadas en el cronograma descrito en el Documento Conpes No. 4001 del 5 de agosto de 2020; así mismo, no se dio cumplimiento a la circular externa No 03323 del 18 de noviembre de 2022 expedida por el Ministerio de Hacienda, y en su efecto de la circular No 031 de diciembre de 2022 expedida por el FUTIC²⁴, mediante las cuales se efectúan directrices para el cierre presupuestal de la vigencia 2022 del FUTIC.</p> <p>Por el presunto incumplimiento a lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y artículo 27 del Decreto 1793 de 2021, así como la Circular externa 033 del 18 de noviembre de 2022 expedida por la directora general del Presupuesto Público Nacional indica en el literal d. del apartado "Cierre PGN 2022" en cuanto el último día de giro para órdenes de pago por parte de la DGCPNTN sería el jueves 29 de diciembre de 2022. se configura una posible responsabilidad disciplinaria en observancia a la Ley 734 de 2002.</p> <p>En su respuesta la entidad expresa: "Efectivamente la supervisión solicitó la constitución de Reserva Presupuestal del desembolso No. 4 para garantizar los recursos por valor de \$7.323.314.184 ya que el contratista no había cumplido con los requisitos para el mismo y por consiguiente no se contaba con la aprobación de la Interventoría para tramitar dicho desembolso".</p> <p>"Es importante resaltar que al momento de realizar la solicitud de Reserva Presupuestal para el desembolso No. 4 ante la Subdirección Financiera la supervisión no conocía que el desembolso No. 2 había rebotado ya que el pago se encontraba obligado".</p>		<p>D</p>
------------	---	--	----------

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

<p>105</p>	<p>Se evidenció que durante la vigencia 2022, el FUTIC dejó de utilizar y o comprometer recursos por concepto de vigencias futuras autorizadas desde los años 2019, 2020 y 2021 por \$82.114.789.865, de los cuales \$48.517.698.623 corresponden a vigencias futuras de la vigencia 2019; \$867.507.095 de la vigencia 2020 y \$32.729.584.147 de la vigencia 2021. Contraviniendo lo establecido en el Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.8.1.7.1.10, así como la ley 2159 de 2021 en su artículo 31. Lo anterior evidencia deficiencias en la gestión presupuestal de los proyectos más relevantes que contaban con vigencias futuras autorizadas y no fueron ejecutadas en 2022 que corresponden a vigencias autorizadas de los años 2019, 2020 y 2021. Así:</p> <p>a). Llama la atención la vigencia futura autorizada por el Confis en 2013 para ser ejecutada en 2022 por \$9.740.065.621 para el pago a la Unión Temporal Andired, estos recursos no se ejecutaron en la vigencia 2022 para la cual fueron programados, quedando en reserva presupuestal: \$4.952.959.279 y \$4.787.106.346 en cuentas por pagar. Lo cual ha traído como consecuencia continuos incumplimientos del contratista, principalmente en el retraso de la conectividad de alta velocidad para 27 cabeceras municipales y 20 corregimientos departamentales e las regiones descritas en el contrato 875 de 201325.</p> <p>b). Se observa deficiente ejecución de las vigencias futuras autorizadas para el proyecto "C-2301-0400-21 Desarrollo Masificación Acceso a Internet Nacional", toda vez que en 2019 estas fueron parcialmente ejecutadas, por cuanto, se tenían autorizadas Vigencias futuras por \$71.708.460.978 de los cuales solo se comprometieron \$29.237.580.978, quedando un saldo por comprometer de \$42.470.880.000 es decir el 59% de lo Autorizado. Así mismo, en 2021, el 23 de julio de 2021, para el mismo proyecto "C-2301- 0400-21 Desarrollo Masificación Acceso a Internet Nacional "el DNP26, emitió concepto favorable autorizando el cupo para comprometer vigencias futuras por \$28.208.248.131 para ser ejecutadas en 2022, las cuales no se utilizaron en su totalidad. La cual consistía en: "Se autorizan con el fin de que la Entidad pueda contratar la ejecución del proyecto Hogares Digitales 2.0, para la prestación del servicio de Internet fijo en las regiones adjudicadas, obligándose a realizar la planeación, instalación, puesta en servicio, operación y mantenimiento de las soluciones de acceso a internet fijo para hogares de bajos ingresos" Adicionalmente, "con el fin de que la Entidad pueda contratar la interventoría integral del proyecto Hogares Conectados 2.0, para llevar a cabo el seguimiento".</p> <p>Respecto de las dos vigencias futuras autorizadas mencionadas anteriormente, no se dio cumplimiento a lo estipulado en dichas autorizaciones por parte del Departamento Nacional de Planeación, donde se aclaraba que: "Es importante resaltar que las actividades contempladas en el cronograma de contratación de las presentes vigencias futuras se realizarán hasta julio de 2022". cursiva fuera de texto.</p> <p>c). Con cargo al proyecto "Aprovechamiento y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Sector Público Nacional". El 16 de julio de 2021, el DNP, emitió concepto favorable autorizando el cupo para comprometer vigencias futuras al Fondo por \$1.640,068,05227, las cuales no se utilizaron en la vigencia 2022 de acuerdo con el cronograma de ejecución hasta Julio de 2022.</p> <p>Así mismo, no se dio cumplimiento a la autorización expedida por el DNP donde se establecía que "Es importante resaltar que las actividades contempladas en el cronograma de contratación de las presentes vigencias futuras se realizarán hasta julio de 2022".</p> <p>La no ejecución de los recursos trajo como consecuencia que no se prestara los servicios tal y como estaba justificada la solicitud y aprobación de dicha vigencia futura, donde se expresaba: "con el fin de que la Entidad pueda contratar los servicios de traslado y optimización del CSIRT de Gobierno (Computer Security Incident & Response Team), junto con las herramientas, tecnológicas en modalidad de nube privada que permitan el desarrollo del proceso de optimización del CSIRT de Gobierno. Adicionalmente, para que la Entidad pueda contratar el servicio de canal dedicado de internet que le permita al CSIRT de Gobierno establecer las conexiones de manera segura e independiente con las entidades del Estado". Negrilla fuera de texto.</p> <p>Es claro que, en casos de presentarse dificultades en la ejecución de las vigencias futuras, la normatividad presupuestal prevé el instrumento de reprogramación (reducción) de las vigencias futuras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2159 de noviembre 202128.</p> <p>Lo anterior trae como consecuencia que no se haya prestado los servicios de soluciones de acceso a internet fijo para hogares de bajos ingresos conforme estaba contemplada la Justificación para las solicitudes de dichas vigencias futuras. Así mismo, así como el incumplimiento de los planes y programas de la entidad y en su efecto, de las metas consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ""Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" adoptado por la Ley 1955 de 2019 el cual dispone en su artículo 310 que modifica el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015"</p>	<p>82.114.789.865,00</p>	<p>A</p>
------------	--	--------------------------	----------

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

106	<p>"Se observa deficiencias en la planificación y programación del presupuesto para la vigencia 2022, ya que se realizaron traslados presupuestales por \$35.942.520.908, dentro de los cuales se resalta la adición al proyecto Apoyo a Operadores públicos del servicio de Televisión Nacional; ya que no se tenía planificados los cálculos de los recursos que se debía transferir al dicho proyecto de inversión, los cuales se debió adicionar el presupuesto en \$11.089.411.885, reduciendo el presupuesto del proyecto de inversión Implementación Soluciones de Acceso Comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Nacional en el mismo valor, desfinanciando dicho proyecto en las actividades previstas en dicho proyecto .</p> <p>Analizada la respuesta remitida por la entidad donde expresa: "Es pertinente aclarar que los traslados, las adiciones y reducciones presupuestales realizadas durante la vigencia 2022, se encuentran soportados y motivados por la justificación técnica y económica que presenta el área responsable de la ejecución". Si bien la entidad argumento dicha justificación a cerca de dichas modificaciones presupuestales, también es cierto que estas decisiones afectan el cumplimiento de metas de los proyectos programas y subprogramas de inversión a los cuales se redujeron los recursos."</p>	35.942.520.908,00	A
107	<p>"Se observa deficiencias en la planificación y programación del presupuesto para la vigencia 2022, ya que se realizaron traslados presupuestales por \$35.942.520.908, dentro de los cuales se resalta la adición al proyecto Apoyo a Operadores públicos del servicio de Televisión Nacional; ya que no se tenía planificados los cálculos de los recursos que se debía transferir al dicho proyecto de inversión, los cuales se debió adicionar el presupuesto en \$11.089.411.885, reduciendo el presupuesto del proyecto de inversión Implementación Soluciones de Acceso Comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Nacional en el mismo valor, desfinanciando dicho proyecto en las actividades previstas en dicho proyecto .</p> <p>Analizada la respuesta remitida por la entidad donde expresa: "Es pertinente aclarar que los traslados, las adiciones y reducciones presupuestales realizadas durante la vigencia 2022, se encuentran soportados y motivados por la justificación técnica y económica que presenta el área responsable de la ejecución". Si bien la entidad argumento dicha justificación a cerca de dichas modificaciones presupuestales, también es cierto que estas decisiones afectan el cumplimiento de metas de los proyectos programas y subprogramas de inversión a los cuales se redujeron los recursos."</p>	2.625.700.144,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

<p>108</p>	<p>"Durante la vigencia 2022, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$195.751.053.329, es decir el 9% del valor total de la apropiación por: \$2.104.491.000.000, de los cuales, el 36% por \$69.681.749.053, corresponden a recursos de funcionamiento y el (64%) por \$126.069.304.276 a inversión, observa la CGR que al respecto no se efectuó solicitud de reducción de dichos saldos no ejecutados a fin de decretarse reducción al presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Lo anterior, se evidencia principalmente por la liberación de recursos en los gastos de Funcionamiento, en el rubro Transferencias Corrientes por \$67.100.690.340 principalmente por la no apropiación de recursos al operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica por \$41.745.122.854, y en él y en el rubro Adquisición de Bienes y servicios por \$1.268.047.962.</p> <p>Respecto de los recursos no comprometidos en el presupuesto de inversión por \$126.069.304.276, llama la atención, los recursos no comprometidos principalmente en los siguientes proyectos de inversión: Desarrollo Masificación acceso a Internet Nacional por \$59.046.760.294; Apoyo Financiero para el suministro de terminales a nivel Nacional por \$24.678.934.665 e Implementación de soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones Nacional por \$12.211.479.345 respectivamente.</p> <p>El rezago en la ejecución del proyecto de inversión "Desarrollo Masificación de Acceso a internet Nacional", según los argumentos presentados por la entidad, obedecen principalmente, a: - La no adjudicación de los proyectos Conexiones San Andrés y Territorios Nacionales y su respectiva interventoría ya que se los procesos se declararon desiertos. - Recursos que destinarían para la contratación del proyecto Hogares Conectados 2.0 y su interventoría la cual se desistió de contratar. Menos recursos comprometidos de las adiciones de los Proyectos Incentivos a la Oferta (850-19, 851-19, 860-19, 861-19,874-19 y Demanda Fase I (855-19, 856-19, 857-19,858-19, 864-19, 853-19. -Liberación de recursos del Proyecto Navega tic. -Liberación de recursos de contratos de prestación de servicios por la cláusula de proporcionalidad ya que se desistió de adelantar la contratación de contratos de prestación de servicios.</p> <p>Con respecto de los recursos no apropiados del proyecto "Apoyo Financiero para el suministro de terminales a nivel Nacional", corresponden a la reducción de la resolución de transferencia 046-2022 suscrita el 26 de noviembre de 2022.</p> <p>En lo que hace a los recursos no apropiados del proyecto "Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional", según argumentos de la entidad se debe a: "La no adjudicación de los proyectos Conexiones San Andrés y Territorios Nacionales y su respectiva interventoría ya que se los procesos se declararon desiertos. Y Liberación de recursos de los proyectos Contingencia San Andrés, proyecto Zonas Digitales Rurales e interventoría del proyecto Centros Digitales. Así como Liberación de recursos de contratos de prestación de servicios por la cláusula de proporcionalidad y a que se desistió de adelantar la contratación de contratos de prestación de servicios."</p> <p>Aspectos de la Gestión presupuestal que afectan el cumplimiento de logros y metas programadas en la apropiación definitiva del presupuesto, así como en el cumplimiento de los indicadores de la entidad, como consecuencia en la toma de decisiones que se tenía previsto implementar en la vigencia 2022 de acuerdo con lo establecido en la vigencia futura programada para 2022; hechos observados que denotan deficiencias en la programación y ejecución presupuestal de la entidad, así como debilidades en la estructuración de los proyectos, estudios previos y contratos; lo cual conlleva a la afectación en la ejecución de las vigencias futuras presupuestadas, así como inoportunidad en la ejecución de actividades previstas en los planes institucionales de la entidad.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, a 31 de diciembre de 2022 se generaron excedentes financieros por \$446.709.000.000 es decir el 22% del total recaudado acumulado de ingresos del Fondo \$2.037.921.611.476. De estos excedentes, le corresponde al Fondo \$134.619.000.000 por capitalización de excedentes financieros y \$312.090.000.000 para ser transferidos al Ministerio de Hacienda y crédito Público de acuerdo con el Artículo 16 del estatuto Orgánico de Presupuesto.</p> <p>El incremento en los excedentes financieros es generado por ineficacia en la ejecución del presupuesto de gastos a causa de Apropiaciones sin ejecutar; CDP sin comprometer; y compromisos sin ejecutar. Particularmente en la vigencia. 2022 se generaron pérdidas de apropiación por \$195.751.053.329 generadas principalmente entre otras cosas por: La no adjudicación de proyectos tales como declaración desierta para Conexiones de San Andrés y providencia y territorios Nacionales; no ejecución en contratación del proyecto Hogares conectados 2.0; Liberación de recursos del proyecto Navega tic; desistimientos en la contratación; reintegros de recursos por parte de operadores públicos de televisión por la no ejecución de los planes y programas. Afectando el cumplimiento del Plan de acción de la entidad y en efecto de los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal y el servicio de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizar el fortalecimiento de la televisión pública.</p> <p>Así mismo, se proyectó en el anteproyecto de ingresos \$1.441.068.739.385, en tanto que el recaudo acumulado al final de la vigencia ascendió a \$1.540.317.065.888, situación que conlleva a que se presentaran recaudos adicionales, o un superávit por \$99.248.326.503 es decir en un 7% más de lo programado, generando incrementos en los excedentes de liquidez.</p> <p>Por lo anterior, tiene una presunta incidencia disciplinaria por la posible inobservancia del artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y en consecuencia en los artículos 33 y 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Respecto de la observación de excedentes de liquidez, y evaluados los argumentos expresados por la entidad, esta se complementó con lo enunciado e incorporado en el presente hallazgo por cuanto es el efecto de continuar con las pérdidas de apropiación en el presupuesto.</p> <p>La entidad en su respuesta expresa: "La vigencia 2022 fue un año atípico por cuanto la ejecución presupuestal se vio afectada por el cambio de Gobierno, situación que generó el desarrollo de un ejercicio de revisión de apropiaciones disponibles y estado de avance de metas que terminó en la formulación de la propuesta de modificaciones presupuestales enfocadas al inicio de planes incorporados en la formulación del nuevo plan de desarrollo, lo cual, por efectos del tiempo que quedaba para el cierre de la vigencia fiscal, no permitió la ejecución del 100% del presupuesto de gastos". Negrilla fuera de texto "</p>	<p>69.681.749.052,00</p>	<p>D</p>
------------	---	--------------------------	----------

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

<p>109</p>	<p>"Durante la vigencia 2022, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dejó de comprometer y ejecutar \$195.751.053.329, es decir el 9% del valor total de la apropiación por: \$2.104.491.000.000, de los cuales, el 36% por \$69.681.749.053, corresponden a recursos de funcionamiento y el (64%) por \$126.069.304.276 a inversión, observa la CGR que al respecto no se efectuó solicitud de reducción de dichos saldos no ejecutados a fin de decretarse reducción al presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Lo anterior, se evidencia principalmente por la liberación de recursos en los gastos de Funcionamiento, en el rubro Transferencias Corrientes por \$67.100.690.340 principalmente por la no apropiación de recursos al operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica por \$41.745.122.854, y en él y en el rubro Adquisición de Bienes y servicios por \$1.268.047.962.</p> <p>Respecto de los recursos no comprometidos en el presupuesto de inversión por \$126.069.304.276, llama la atención, los recursos no comprometidos principalmente en los siguientes proyectos de inversión: Desarrollo Masificación acceso a Internet Nacional por \$59.046.760.294; Apoyo Financiero para el suministro de terminales a nivel Nacional por \$24.678.934.665 e Implementación de soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones Nacional por \$12.211.479.345 respectivamente.</p> <p>El rezago en la ejecución del proyecto de inversión "Desarrollo Masificación de Acceso a internet Nacional", según los argumentos presentados por la entidad, obedecen principalmente, a: - La no adjudicación de los proyectos Conexiones San Andrés y Territorios Nacionales y su respectiva interventoría ya que se los procesos se declararon desiertos. - Recursos que destinarían para la contratación del proyecto Hogares Conectados 2.0 y su interventoría la cual se desistió de contratar. Menos recursos comprometidos de las adiciones de los Proyectos Incentivos a la Oferta (850-19, 851-19, 860-19, 861-19, 874-19 y Demanda Fase I (855-19, 856-19, 857-19, 858-19, 864-19, 853-19. -Liberación de recursos del Proyecto Navega tic. -Liberación de recursos de contratos de prestación de servicios por la cláusula de proporcionalidad ya que se desistió de adelantar la contratación de contratos de prestación de servicios.</p> <p>Con respecto de los recursos no apropiados del proyecto "Apoyo Financiero para el suministro de terminales a nivel Nacional", corresponden a la reducción de la resolución de transferencia 046-2022 suscrita el 26 de noviembre de 2022.</p> <p>En lo que hace a los recursos no apropiados del proyecto "Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional", según argumentos de la entidad se debe a: "La no adjudicación de los proyectos Conexiones San Andrés y Territorios Nacionales y su respectiva interventoría ya que se los procesos se declararon desiertos. Y Liberación de recursos de los proyectos Contingencia San Andrés, proyecto Zonas Digitales Rurales e interventoría del proyecto Centros Digitales. Así como Liberación de recursos de contratos de prestación de servicios por la cláusula de proporcionalidad y a que se desistió de adelantar la contratación de contratos de prestación de servicios".</p> <p>Aspectos de la Gestión presupuestal que afectan el cumplimiento de logros y metas programadas en la apropiación definitiva del presupuesto, así como en el cumplimiento de los indicadores de la entidad, como consecuencia en la toma de decisiones que se tenía previsto implementar en la vigencia 2022 de acuerdo con lo establecido en la vigencia futura programada para 2022; hechos observados que denotan deficiencias en la programación y ejecución presupuestal de la entidad, así como debilidades en la estructuración de los proyectos, estudios previos y contratos; lo cual conlleva a la afectación en la ejecución de las vigencias futuras presupuestadas, así como inoportunidad en la ejecución de actividades previstas en los planes institucionales de la entidad.</p> <p>Comoconsecuencia de lo anterior, a 31 de diciembre de 2022 se generaron excedentes financieros por \$446.709.000.000 es decir el 22% del total recaudado acumulado de ingresos del Fondo \$2.037.921.611.476. De estos excedentes, le corresponde al Fondo \$134.619.000.000 por capitalización de excedentes financieros y \$312.090.000.000 para ser transferidos al Ministerio de Hacienda y crédito Público de acuerdo con el Artículo 16 del estatuto Orgánico de Presupuesto.</p> <p>El incremento en los excedentes financieros es generado por ineficacia en la ejecución del presupuesto de gastos a causa de Apropiaciones sin ejecutar; CDP sin comprometer; y compromisos sin ejecutar. Particularmente en la vigencia 2022 se generaron pérdidas de apropiación por \$195.751.053.329 generadas principalmente entre otras causas por: La no adjudicación de proyectos tales como declaración desierta para Conexiones de San Andrés y providencia y territorios Nacionales; no ejecución en contratación del proyecto Hogares conectados 2.0; Liberación de recursos del proyecto Navega tic; desistimientos en la contratación; reintegros de recursos por parte de operadores públicos de televisión por la no ejecución de los planes y programas. Afectando el cumplimiento del Plan de acción de la entidad y en efecto de los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal y el servicio de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizar el fortalecimiento de la televisión pública.</p> <p>Así mismo, se proyectó en el anteproyecto de ingresos \$1.441.068.739.385, en tanto que el recaudo acumulado al final de la vigencia ascendió a \$1.540.317.065.888, situación que conlleva a que se presentaran recaudos adicionales, o un superávit por \$99.248.326.503 es decir en un 7% más de lo programado, generando incrementos en los excedentes de liquidez.</p> <p>Por lo anterior, tiene una presunta incidencia disciplinaria por la posible inobservancia del artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y en consecuencia en los artículos 33 y 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Respecto de la observación de excedentes de liquidez, y evaluados los argumentos expresados por la entidad, esta se complementó con lo enunciado e incorporado en el presente hallazgo por cuanto es el efecto de continuar con las pérdidas de apropiación en el presupuesto.</p> <p>La entidad en su respuesta expresa: "La vigencia 2022 fue un año atípico por cuanto la ejecución presupuestal se vio afectada por el cambio de Gobierno, situación que generó el desarrollo de un ejercicio de revisión de apropiaciones disponibles y estado de avance de metas que terminó en la formulación de la propuesta de modificaciones presupuestales enfocadas al inicio de planes incorporados en la formulación del nuevo plan de desarrollo, lo cual, por efectos del tiempo que quedaba para el cierre de la vigencia fiscal, no permitió la ejecución del 100% del presupuesto de gastos". Negrilla fuera de texto "</p>	<p>126.069.304.275,00</p>	<p>D</p>
------------	--	---------------------------	----------

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

110	<p>"Se observan deficiencias en la programación de gastos de funcionamiento en el rubro "A 3 10-01-001 Sentencias", toda vez que se programó recursos por \$6.659.000.000 de los cuales solo se pagó \$3.922.600 es decir el 6% de lo apropiado, el pago realizado el 30 de junio de 2022 por \$3.922.600 mediante resolución No 00916, lo cual genera pérdida de apropiación de recursos que pudieron haber sido ejecutados en proyectos que si se requería mayor asignación presupuestal.</p> <p>Lo anterior, por cuanto, revisado el "Acuerdo de transferencia de procesos judiciales remanentes del PAR CNTV suscrito entre el Patrimonio de Remanentes PAR ANTV liquidada y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las comunicaciones", se observa que si bien las calificaciones del riesgo en su mayoría son probables, eventuales y remotas, el Fondo en su informe GIT de procesos judiciales y extrajudiciales gestión de octubre de 2022 a diciembre de 2022 Justifica la baja ejecución del rubro de "Sentencias y conciliaciones" así: "Pues bien, examinado el listado adjunto de los procesos que fueran transferidos encontramos que en ninguno de ellos existió fallo adverso a los intereses del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones imponiéndose la no afectación del rubro. Así mismo respecto de los que se encuentran activos tampoco se ha proferido fallo ejecutoriado que imponga alguna condena al Fondo"</p> <p>Aspectos de la gestión presupuestal que genera riesgo en la apropiación de recursos que al final de la vigencia no se ejecuten por cuanto no se tuvo en cuenta el análisis de los fallos adversos existentes en contra del Fondo, así como de la oportunidad y/o inmediatas, que se pretendía pagar. Lo anterior conlleva a que se generará una pérdida de apropiación afectando la ejecución de la cuenta gastos en el rubro "A 3 10-01-001 Sentencias" por \$6.655.077.400, lo cual se constituye en una presunta falta disciplinaria por el cumplimiento del decreto 111 de 1996 en su artículo 17; Así como de los artículos: 1 numerales 1 al 8; y 3 de la Resolución No 353 del 1 de noviembre de 2016, y en consecuencia de la ley 734 de 1993.</p> <p>La entidad en su respuesta expresa: "Ahora bien, es importante que el órgano de control también analice que el informe de los procesos judiciales fue entregado por parte del liquidador de la exista ANTV en febrero de 2021 y la consecución de los recursos fue requerida en esa misma fecha, por lo que era casi que imposible que pudiera el entonces coordinador de GIT de Procesos Judiciales y Extrajudiciales analizar y determinar con el grado de certeza exigido por el órgano de control cuáles de estos procesos podrían eventualmente no ser fallados en contra pues es claro que la labor de calificación de riesgo procesal cuando menos se presumía que venía realizada en debida forma. Negrilla fuera de texto.</p> <p>"Así las cosas, dado que la categorización dada por el liquidador de la ANTV indicaba que en un 70% habría una alta de probabilidad de pérdida pudo generarse la necesidad de los recursos teniendo presente el ejercicio de calificación de riesgo realizado por otra entidad, pues el Ministerio de Tecnologías de la Información y el Fondo Único de Tecnologías de la Información habían realizado la calificación respectiva, sino que la misma provenía del ejercicio realizado por los abogados que en su momento adelantaban la defensa de la extinta entidad, téngase en cuenta además que este ejercicio además pudo ser realizado por los apoderados de la Fiduciaria encargada de la liquidación de la entidad". Negrilla fuera de texto."</p>	6.659.000.000,00	D
111	<p>"A 31 de diciembre de 2022, el Fondo realizó reintegros por \$1.782.225.400 por concepto de PACC mensualizado correspondiente a reintegros que fueron programados y no ejecutados, estos recursos corresponden principalmente recursos de inversión</p> <p>Lo establecido refleja deficiencias en la elaboración y ejecución del PAC, circunstancia que genera riesgo en el cumplimiento y/o afectación de las metas anuales mensualizadas de pago programadas, y causando desgaste administrativo ya que dichos recursos debieron ser reintegrados, lo cual trae como consecuencia que se mantengan recursos ociosos que pudieran ser empleados para atender otras necesidades de la entidad. Tal como se aprecia en la La observación se constituye como hallazgo, la entidad expreso: "No obstante ser girados, de forma obligatoria queda establecido que los recursos que dicho proyecto no ejecute por diversos motivos deberán ser reintegrados a la entidad. Tema que se materializa cuando al cierre de la respectiva vigencia las entidades encuentran que tienen recursos que no serán ejecutados y proceden a restituirlos al Fatic en el último mes del año, con el fin de liberar de saldo por legalizar a nivel de convenios"."</p>	42.281.566,00	A
	<p>"A 31 de diciembre de 2022, el Fondo realizó reintegros por \$1.782.225.400 por concepto de PACC mensualizado correspondiente a reintegros que fueron programados y no ejecutados, estos recursos corresponden principalmente recursos de inversión</p> <p>Lo establecido refleja deficiencias en la elaboración y ejecución del PAC, circunstancia que genera riesgo en el cumplimiento y/o afectación de las metas anuales mensualizadas de pago programadas, y causando desgaste administrativo ya que dichos recursos debieron ser reintegrados, lo cual trae como consecuencia que se mantengan recursos ociosos que pudieran ser empleados para atender otras necesidades de la entidad. Tal como se aprecia en la La observación se constituye como hallazgo, la entidad expreso: "No obstante ser girados, de forma obligatoria queda establecido que los recursos que dicho proyecto no ejecute por diversos motivos deberán ser reintegrados a la entidad. Tema que se materializa cuando al cierre de la respectiva vigencia las entidades encuentran que tienen recursos que no serán ejecutados y proceden a restituirlos al Fatic en el último mes del año, con el fin de liberar de saldo por legalizar a nivel de convenios"."</p>	95.976.300,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

112	<p>"A 31 de diciembre de 2022, el Fondo realizó reintegros por \$1.782.225.400 por concepto de PACC mensualizado correspondiente a reintegros que fueron programados y no ejecutados, estos recursos corresponden principalmente recursos de inversión</p> <p>Lo establecido refleja deficiencias en la elaboración y ejecución del PAC, circunstancia que genera riesgo en el cumplimiento y/o afectación de las metas anuales mensualizadas de pago programadas, y causando desgaste administrativo ya que dichos recursos debieron ser reintegrados, lo cual trae como consecuencia que se mantengan recursos ociosos que pudieron ser empleados para atender otras necesidades de la entidad. Tal como se aprecia en la La observación se constituye como hallazgo, la entidad expreso: "No obstante ser girados, de forma obligatoria queda establecido que los recursos que dicho proyecto no ejecute por diversos motivos deberán ser reintegrados a la entidad. Tema que se materializa cuando al cierre de la respectiva vigencia las entidades encuentran que tienen recursos que no serán ejecutados y proceden a restituirlos al Fucic en el último mes del año, con el fin de liberar de saldo por legalizar a nivel de convenios".</p>	1.643.967.533,00	A
113	<p>"Delasreservaspresupuestalesconstituidasa31dediciembrede2021por \$128.369.448.635,48, a 31 de diciembre de 2022 no se ejecutaron \$39.159.070.465, de las cuales, \$15.282.824.357 corresponden a reservas no utilizadas ni liberadas, contraviniendo el Artículo 2.8.1.7.3.4 del Decreto 1068 del 26 de mayo de 201531. Lo anterior trae como consecuencia que Dichas reservas no utilizadas, corresponde a transferencias corrientes que no se pagaron para el " "Servicio de educación informal sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones con enfoque diferencial - servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC, con enfoque diferencial, dejando actividades inconclusas programadas en el presupuesto para la vigencia 2022.</p> <p>El saldo restante por \$23.876.246.108 no fue utilizado y fue liberado mediante las Actas Nos 1 por \$35.487.267 Acta No 2 por \$20.354.450.525 y acta No 3 por \$3.486.308.316 respectivamente.</p> <p>Lo anterior, por presunta falta de gestión por parte de las áreas responsables de la gestión en cada reserva presupuestal, las cuales tienen la obligación de informar su pago antes de finalizar el mes de noviembre de la vigencia, los saldos por obligar y pagar o solicitar la reducción de los compromisos, previa modificación de los actos administrativos que los originaron, a fin de registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIF- y evitar que al cierre de la vigencia queden reservas no ejecutadas.</p> <p>Lo expresado en esta observación, es una situación es reiterativa, dado que fue evidenciada en auditorías anteriores, lo cual indica que las acciones de mejora del plan de mejoramiento no han sido efectivas. Por lo anterior, este hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria por el presunto incumplimiento del artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y en consecuencia del Título 4 de los artículos 33 y 34 de la Ley 734 de 2002."</p>	39.159.070.465,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

<p>114</p>	<p>"El Fondo, desembolso en diciembre de 2019 recursos por \$15.470.949.905 a la Fiduciaria la Previsora como administradora de los recursos del Fondo Nacional de gestión del riesgo de desastres, transcurridos 3 años no han sido utilizados y permanecen en la Fiduciaria, hecho que genera incumplimiento por parte del FNGRD, en calidad de contratista, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula 5 y décimo segunda⁴⁰ del contrato⁴¹ ya que este contrato venció el 19 de julio de 2022 y transcurridos ocho meses, no se ha Liquidado, ni se han reintegrado al FUTIC los recursos ni los rendimientos financieros, y en consecuencia la formalización del acta de liquidación.</p> <p>Para el FUTIC, los recursos desembolsados, se consideran presupuestalmente "ejecutados", sin embargo, estos en su esencia no lo fueron, ya que el contrato no se ejecutó, recursos que a 31 de diciembre de 2022⁴², permanecen en la fiduciaria por el mismo valor, Por lo que el objeto contractual⁴³ para el cual fue suscrito, no se realizó el cual consistía en "Adelantar la contratación requerida para el diseño y estructuración de la red alterna en bandas bajas de la RNTE. (Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias)".</p> <p>El contrato tenía programado una duración desde diciembre de 2019 hasta el 19 de julio de 2022 según lo establecido en la cláusula séptima⁴⁴, el FUTIC en cumplimiento a la cláusula tercera realizó la transferencia de los recursos destinados para la ejecución del objeto del convenio a la Fiduprevisora como administradora de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin embargo, no se observa que se hayan tomado decisiones respecto de la liquidación y reintegro de los recursos al FUTIC, de acuerdo con lo establecido en las cláusulas tercera y cuarta, quinta y décimo segunda⁴⁵ del convenio 823 de 2019, que permita el reintegro de los recursos ya el convenio ya se encuentra vencido (19 de junio de 2022).</p> <p>Tampoco se observa seguimiento eficaz sobre la administración y ejecución de los recursos dispuestos para el desarrollo del convenio, por parte del director general de la Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD en su calidad de ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en conjunto con el coordinador del grupo de apoyo Financiero de la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastres - UNGKD, que permita el reintegro de dichos recursos ya que no se ejecutó dicho contrato, tal y como lo estipula la cláusula decima quinta (46) del convenio.</p> <p>Por lo anterior, para a CGR, genera riesgo de posible pérdida de los recursos desembolsados al convenio No 823 de 2019 al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres más los rendimientos financieros ya que estos no se han reintegrado al FUTIC tal y como lo establece las cláusulas: Quinta numeral 7 y Decima segunda del contrato.</p> <p>De acuerdo con la evaluación realizada con base en la respuesta entregada por la entidad, se expresa lo siguiente:</p> <p>Los recursos desembolsados por el FUTIC desde diciembre de 2019 permanecen estáticos en el Patrimonio Autónomo, generando comisión Fiduciaria (costos fiduciarios), los cuales son tomados de los rendimientos financieros que se generen por los saldos mensuales existentes en dicha Fiduciaria, situación que este organismo de control llama la atención ya que la no ejecución del convenio, según el último informe Financiero de la Unidad para la Gestión del Riesgo de fecha 30 de Junio de 2022, "las comisiones generadas ascienden a \$1.864.711.483; en tanto que los rendimientos generados fueron de \$868.985.538. Así mismo existe un déficit para el pago de la comisión fiduciaria por \$995.799.468 que serán cubiertos por las siguientes rentabilidades generadas".</p> <p>Así mismo, según el Informe de supervisión de Julio de 2022, no se han efectuado las recomendaciones emitidas por el supervisor del convenio de Min tic, y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para que: "se adelanten las gestiones pertinentes ante el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres para el reintegro de los recursos no ejecutados y el saldo de los rendimientos financieros a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".</p> <p>En su respuesta la entidad expresa: "El Tesoro Nacional no puede exigir la devolución de ese dinero, porque no hizo la transferencia de forma directa, sino que, por el contrario, quien la materializó fue el FUTIC de su propio presupuesto y, de forma posterior a ello, quien constituyó el patrimonio autónomo para la ejecución de esos recursos fue el FGNRD". De lo cual también es entendible que si bien los recursos propios también forman parte del presupuesto general de la Nación.</p> <p>"Por último, en lo que tiene que ver con este tercer reproche, el FUTIC requirió periódicamente a la UNGRD informar sobre la ejecución del Convenio y adelantar las actividades pendientes para avanzar en la ejecución del Convenio en mención, por lo que, si a la fecha se presentan retrasos en el reintegro de los recursos girados por parte del FGNRD, los mismos no son atribuibles a la gestión adelantada desde la supervisión del FUTIC". Negrilla fuera de Texto</p> <p>"Frente a esta observación, en efecto, generar el cierre financiero, entendido como el balance financiero de la ejecución del Convenio, no ha sido posible, tal como lo señala el equipo auditor, en razón a que el FNGRD no ha cumplido con su compromiso de reintegrar los recursos, lo que debe ser entendido conforme a lo señalado en el numeral 7° de la cláusula quinta del Convenio". Negrilla Fuera de Texto</p> <p>Por lo anterior se constituye una observación con presunta connotación disciplinaria por el incumplimiento de las normas inicialmente señaladas y en su defecto y en consecuencia del título 4 Artículos 33 y 34 de la Ley 734 de 2002."</p>	<p>15.470.949.905,00</p>	<p>D</p>
------------	---	--------------------------	----------

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Computadores para Educar (CPE)	
Código: 23-11-00	Sector: 08 Tecnología de la Información y las Comunicaciones
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

115	Hallazgo 2. Convenio de cooperación internacional 01 de 2022. Presunto detrimento patrimonial por pago de actividades que ya estaban ejecutadas. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar	1.420.604.563,00	D
116	Hallazgo 3. Contrato 06-22. Presunto detrimento patrimonial por pago del contrato cuando en la realidad no se cumplió el Objeto contractual. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar	90.502.020,00	D
117	Hallazgo 1. Convenio 63 de 2021. Presunto detrimento patrimonial por pago de actividades que ya estaban ejecutadas. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar	5.633.925.055,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Transporte - Gestión General	
Código: 24-01-01	Sector: 09 Transporte
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

118	La Entidad utilizó la figura de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" para el pago de obligaciones pendientes de vigencias anteriores al 2022, en casos donde aplicaba la constitución de otra figura o mecanismo presupuestal.	-	D
119	La Entidad utilizó la figura de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" para el pago de obligaciones pendientes de vigencias anteriores al 2022, en casos donde aplicaba la constitución de otra figura o mecanismo presupuestal.	-	D
120	La Entidad utilizó la figura de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" para el pago de obligaciones pendientes de vigencias anteriores al 2022, en casos donde aplicaba la constitución de otra figura o mecanismo presupuestal.	-	D
121	La Entidad utilizó la figura de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" para el pago de obligaciones pendientes de vigencias anteriores al 2022, en casos donde aplicaba la constitución de otra figura o mecanismo presupuestal.	-	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Vías (Invias)			
Código: 24-02-00		09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: ineficientes	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
122	En el marco del proyecto de Operación de Crédito Público – Titularización, el INVIAS presupuestó ingresos propios durante dos vigencias fiscales que no fueron recaudados, sin evidenciarse que se tomaran las acciones tendientes a minimizar el impacto generado como resultado de suscribir compromisos de gasto superiores al recaudo efectivo de los ingresos y de efectuar la inversión de recursos cuya liquidez no estaba garantizada.	854.807.646.000,00	D
123	El INVIAS constituyó reservas presupuestales por \$321.860.166.340 sin el cumplimiento de requisitos.	321.860.166.340,00	D
124	El INVIAS constituyó reserva presupuestal para el convenio interadministrativo 1181 de 2021 sin el cumplimiento de requisitos, generando sobreestimación de la reserva presupuestal constituida en la vigencia 2022 por \$10.000.000.000.	10.000.000.000,00	D
125	El INVIAS constituyó reservas presupuestales para los contratos 1809 de 2020 y 1646 de 2021, sin el cumplimiento de requisitos, generando una sobreestimación de la reserva presupuestal constituida en la vigencia 2022 por \$48.435.908.021.	48.435.908.021,00	D
126	Fenecimiento de la reserva presupuestal constituida en la vigencia 2021 por \$9.382.180.851,27, dando lugar a un desequilibrio presupuestal de los contratos relacionados y una posible subestimación del presupuesto a ejecutar en la vigencia 2023 para asumir obligaciones con terceros que no fueron tramitadas por la entidad.	9.382.180.851,00	D
127	En la vigencia fiscal 2022, el Instituto Nacional de Vías realizó el trámite de pasivos exigibles – vigencias expiradas por \$1.632.140.462 para el pago de obligaciones a las que no se les dio trámite en la vigencia fiscal en la que fueron originadas, evidenciándose dificultades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de cierre presupuestal de la vigencia fiscal 2020 y 2021.	1.632.140.462,00	D

Unidad Ejecutora: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil			
Código: 24-12-00		09 Transporte	
Opinión presupuestal: con salvedades		Concepto Control Interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
128	La AEROCIVIL constituyó 1550 reservas presupuestales en la vigencia 2022 por \$364.444.282.680,81, de las cuales el 6% son de Funcionamiento por \$21.246.281.436,89 y 94% fueron constituidas por el rubro de Inversión por \$343.198.001.243,92. Se procedió a verificar 30 Reservas Presupuestales constituidas al 31 de diciembre de 2022 por \$289.089.008.350,19 correspondiente al 79% del total de las reservas, en las cuales se analizó el cumplimiento de la normatividad, de las cuales no se refrendaron 4 registros por \$17.190.904.598, que representan el 4,71% del total de reservas constituidas en donde las justificaciones registradas no corresponden a las características que componen la fuerza mayor o caso fortuito como de ser un hecho externo, imprevisible e irresistible	17.490.604.598,00	D
129	De los proyectos revisados se evidenció que los recursos apropiados en la vigencia de 2022 para los proyectos y/o rubros de inversión no fueron comprometidos u obligados en su totalidad, generándose pérdida de apropiación \$151.504.242.758, es decir el 18% de lo apropiado, lo cual se presentó por debilidades en la planeación y ejecución del presupuestal. Hallazgo 9 pérdida de apropiación por Gastos de inversión. Se verificaron los gastos de funcionamiento de la muestra, encontrándose que la Entidad cumple con la normatividad	-	A
130	De las vigencias futuras autorizadas en 2018 y 2021 para utilizarse en 2022 analizadas, 4 no tuvieron ejecución, generando pérdida de apropiación e incumplimiento de metas presupuestales. Hallazgo 10.	-	A
131	Durante la vigencia 2021, la Aerocivil constituyó las siguientes reservas por \$1.431.342.370, recursos que fenecieron por deficiencias en la ejecución presupuestal del 2022.	1.431.342.370,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)			
Código: 24-13-00		09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
132	Constitución de Reservas presupuestales para compromisos que se encontraban cumplidos al cierre de la vigencia, generando una sobrestimación de las reservas presupuestales por \$ 5.501.480.462	5.501.480.462,00	D
133	La entidad constituyó reservas presupuestales para compromisos que se encontraban cumplidos al cierre de la vigencia conforme a lo manifestado por la entidad, por fallas en el sistema SIIF y plataforma Olimpia, generando una sobrestimación de las reservas presupuestales por \$ 101.494.341	101.494.341,00	D
134	La entidad constituyó reservas presupuestales para compromisos que se encontraban cumplidos al cierre de la vigencia conforme a lo manifestado por la entidad, por fallas en el sistema SIIF y plataforma Olimpia, generando una sobrestimación de las reservas presupuestales por \$ 9.602.395.555	9.602.395.555,00	D
135	La entidad constituyó reservas presupuestales para compromisos que se encontraban cumplidos al cierre de la vigencia conforme a lo manifestado por la entidad, por fallas en el sistema SIIF y plataforma Olimpia, generando una sobrestimación de las reservas presupuestales por \$ 2.463.782.859	2.463.782.859,00	D
136	La entidad constituyó reservas presupuestales para compromisos que se encontraban cumplidos al cierre de la vigencia conforme a lo manifestado por la entidad, por fallas en el sistema SIIF y plataforma Olimpia, generando una sobrestimación de las reservas presupuestales por \$ 2.463.782.859	133.877.466,00	D
137	La entidad no apropió oportunamente los recursos necesarios para cumplir con la obligación de pagar honorarios y gastos del tribunal de arbitramento, dentro de los términos establecidos para el efecto, por lo que debió reconocer y pagar intereses moratorios por \$ 348.966.499, generando un presunto daño al patrimonio del Estado.	348.966.499,00	F
138	La entidad no apropió oportunamente los recursos necesarios para cumplir con la obligación de pagar honorarios y gastos del tribunal de arbitramento, dentro de los términos establecidos para el efecto, por lo que debió reconocer y pagar intereses moratorios por \$257.736.035, generando un presunto daño al patrimonio del Estado.	257.736.035,00	F

Unidad Ejecutora: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)			
Código: 24-13-00		09 Transporte	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
139	Como resultado de la evaluación efectuada a la muestra selectiva de reservas, se determinó que la entidad no dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable de 5 reservas constituidas por \$ 42.728.020.203; por lo tanto, la CGR no refrenda estas reservas presupuestales analizadas.	42.728.020.203,00	D

Unidad Ejecutora: Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral			
Código: 28-01-02		22 Registraduría Nacional del Estado Civil	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
140	Como resultado de la evaluación efectuada a la muestra selectiva de reservas, se determinó que la entidad no dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable para 3 reservas constituidas por \$2.286.338.324; por lo tanto, la CGR no refrenda estas reservas presupuestales analizadas.	2.286.338.324,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Fondo Rotatorio de la Registraduría			
Código: 28-02-00		22 Registraduría Nacional del Estado Civil	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
141	Existen Gastos por Comisiones Servicios Financieros por \$2.672.165.990,94 (cuenta 5.8.02.40 del estado de resultados), que corresponden al cobro de la comisión del 3% de la prestación del servicio de recaudo, gastos de comisiones directamente descontadas por los Operadores de Servicios Postales de Pago -OSPP, que no están incluidos en el presupuesto de Gastos de la vigencia 2022	2.672.165.990,94	D
142	Como resultado de la evaluación efectuada a la muestra selectiva de reservas, se determinó que la entidad no dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable de 6 reservas constituidas por \$ 2.979.984.210; por lo tanto, la CGR no refrenda estas reservas presupuestales analizadas.	2.979.984.210,00	D
143	Como resultado de la evaluación efectuada a la muestra selectiva de reservas, se determinó que la entidad no dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable de 2 reservas constituidas por \$ 4.164.050.637; por lo tanto, la CGR no refrenda estas reservas presupuestales analizadas.	4.164.050.637,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión General			
Código: 32-01-01		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
144	Inadecuada constitución de reserva, debido a deficiencias en la Supervisión del contrato 718/2022. MADS no adelantó gestiones de modificación de plazos; tampoco suministró soportes de inicio de proceso de incumplimiento del contrato.	40.595.184,00	D
145	Inadecuada constitución de reserva, debido a deficiencias en la Supervisión del contrato 824 de 2022. MADS no adelantó gestiones de modificación de plazos; tampoco suministró soportes de inicio de proceso de incumplimiento del contrato.	13.920.000,00	D
146	nadecuda constitución de la reserva del contrato 997/2022, por cuanto según consulta SECOP y SIF, se registran los pagos de este contrato efectuados en diciembre de 2022, mediante órdenes de pago 441642522 y 454236422. No había lugar a constituir la reserva presupuestal.	10.880.000,00	D
147	Se registró de forma errónea la información en el SIF. Los datos de la reserva no corresponden al contrato y datos a refrendar.	11.817.630,00	D
148	Inadecuada constitución de la reserva. El plazo del convenio se ya se había terminado desde octubre de 2022. No se llegaron a acuerdos entre las partes para poder dar cumplimiento al objeto contractual. No se suscribieron modificaciones al convenio (suspensiones, ni prórrogas). No se aportaron soportes que justificaran la constitución de la reserva.	1.180.000.000,00	D
149	Para la vigencia 2022, el MADS presento pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.000 equivalente al 17,8% de la apropiación definitiva, afectando tanto rubros de funcionamiento como de inversión, y registrando aumento frente a la vigencia 2021	9.181.588.535,00	D
150	Para la vigencia 2022, el MADS presento pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.000 equivalente al 17,8% de la apropiación definitiva, afectando tanto rubros de funcionamiento como de inversión, y registrando aumento frente a la vigencia 2021	39.255.523.989,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Parques Nacionales Naturales de Colombia			
Código: 32-01-02		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
151	La Territorial Caribe suscribió contrato de obra No. 003 de 2020 con el objeto de hacer el Mantenimiento y reparación de infraestructura de la sede administrativa del Parque Nacional Natural Old Providence Mcbean Lagoon, entregando un anticipo de \$103.186.525,35, que a la fecha de la auditoría (marzo 2023), no ha sido legalizado y sobre el cual, la póliza de amparo no esta vigente.	103.186.525,00	F
152	La Dirección Territorial Andes Occidentales celebró contrato de obra pública No.001 de 2022, el cual, en su ejecución presenta modificaciones que no cuentan con el debido soporte; además, se acredita y paga un bien sobre el cual, a 31 de diciembre de 2022 no existía evidencia de su entrega.	1.200.000,00	D
153	La Territorial Andes Nororientales de PNNC, suscribió el contrato de obra No. 001 de 2021 Fase I, con Acta de Recibo de obra del 24 de noviembre del 2022, suscrita por contratista e interventor del contrato, se recibe la obra a entera satisfacción; sin embargo, en visita efectuada por la CGR a la obra, durante los días 27 y 28 de marzo del 2023, se apreciaron las filtraciones de la cubierta del cuarto piso. Incumplimiento con el ítem 115-19 del contrato.	66.597.371,00	D

Unidad Ejecutora: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)			
Código: 32-01-04		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
154	La auditoría evidenció que la ANLA realizó un pago en cumplimiento de una sentencia mediante depósito judicial del 23 de septiembre de 2022, sin realizar los registros correspondientes en la contabilidad presupuestal, de conformidad con lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP).	17.333.300,00	F
155	Se evidenció que, para el pago ordenado en una sentencia, se certificó disponibilidad presupuestal con cargo a un rubro destinado específicamente para la adquisición de bienes y servicios, en este caso, servicios inmobiliarios, y no con afectación al rubro específico definido en la normatividad vigente para el pago de sentencias. A pesar de que la entidad contaba con recursos apropiados en el rubro "A-03-10-01-001 – SENTENCIAS", que no tuvo ejecución a diciembre 31 de 2022	17.333.300,00	D
156	De acuerdo con los análisis realizados a la ejecución presupuestal de la vigencia 2022, se encontró una diferencia entre los compromisos netos y las obligaciones netas, monto que, de acuerdo con las normas vigentes, debió ser constituida como reserva presupuestal antes de terminar la vigencia 2022.	52.682.172,37	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	
Código: 32-12-00	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
157	"La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, mediante Acuerdo de Consejo Directivo 002 del 01 de junio de 2022. "Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos con recursos propios y se ajustan algunas metas del Plan de Acción cuatrienal para la vigencia 2022". Adicionó recursos del Balance (gastos de inversión). En el mismo acuerdo en uno de los considerandos se informa que los recursos del balance, se determinó realizar una incorporación parcial y el saldo restante; se incorporará cuando las condiciones permitan realizar una ejecución que no induzca a la constitución de Reservas presupuestales. El acuerdo de consejo directivo 005 de 2022, modificó el acuerdo de consejo directivo 002 de 2022, incorporando una parte de los recursos, y no se incorporó el resto de Recursos del Balance de la vigencia 2022."	916.848.547,00	D
158	La Corporación autónoma regional para el desarrollo sostenible del Chocó - Codechocó durante la vigencia 2022, mediante Acta 001 del 20 de enero de 2023, constituyó reservas presupuestales, de las cuales una parte, no se encuentran debidamente justificadas, si se tiene en cuenta que los bienes y servicios fueron recibidos y emitidas las correspondientes órdenes de pago en la vigencia 2022	1.592.731.241,00	A
159	"Revisada la constitución de las reservas presupuestales de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, para determinar si cumplía con los porcentajes de establecidos por la Norma para constituir las reservas cuyos toques son del 2% en funcionamiento y 15% en inversión. Se observó que CODECHOCÓ excedió los toques establecidos por el Artículo 78 del decreto 111 de 1996 ya que las reservas presupuestales constituidas son de \$12.380.834.310, correspondientes al 29% de la apropiación definitiva de gastos por \$42.781.878.860; para Inversión se constituyeron reservas presupuestales por \$12.271.494.731, que representan el 38% de la de la apropiación definitiva de Inversión por \$32.369.262.948. Estas reservas no fueron justificadas en hechos de fuerza mayor e imprevisible"	12.380.834.310,00	D
160	Revisada la ejecución presupuestal de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, se encontró una baja ejecución presupuestal, equivalente al 62%, de los cuales principalmente en el presupuesto de inversión con una ejecución del 52%. De ellos el rubro de Fortalecimiento De La Gestión y Dirección del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible con una ejecución del 40%.	-	D

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	
Código: 32-13-00	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
161	Se evidenció el doble registro y mayores valores de ingresos presupuestales por concepto de sobretasa Ambiental y multas, sanciones e intereses de mora por valor de 11.792.849 y \$6.100 respectivamente.	11.798.949,00	A

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima)	
Código: 32-14-00	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
162	CORTOLIMA, durante la vigencia 2022, tuvo un presupuesto definitivo de \$100.047.408.749, de los cuales solamente obligó \$65.744.490.684, logrando un nivel de ejecución presupuestal real de 65,71%. Lo que generó que se dejaran de invertir recursos en las actividades, proyectos y programas misionales que al final de la vigencia 2022 representaron una pérdida de apropiación por \$6.923.327.222, equivalente al 6,92% de las apropiaciones definitivas aprobadas. De igual forma se generó una ineficiente e ineficaz gestión de los recursos públicos destinados a la protección del medio ambiente.	6.923.327.223,00	D
163	Cortolima; para la vigencia 2022, constituyó reservas presupuestales por compromisos que no corresponden a situaciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, que impidieran su ejecución durante la respectiva vigencia	152.747.497,00	D
164	CORTOLIMA, durante la vigencia 2022, constituyó reserva presupuestal, para la orden de compra No. 94826 financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación por \$28.038.000 y con recursos de la Corporación por \$151.962.000, cuando lo que correspondía era a una cuenta por pagar, ya que el servicio integral de aseo, desinfección, cafetería, y mantenimiento de jardinería se prestó.	28.038.000,00	D
165	La Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, durante la vigencia 2022, realizó adiciones y reducciones presupuestales a un mismo rubro	10.104.337.310,00	A
166	CORTOLIMA durante la vigencia 2022 presentó deficiencias en la ejecución del contrato No 837 del 2021 para el programa de bienestar social de la Corporación, en donde se estableció un daño patrimonial en cuantía de \$97,298,883	97.298.983,00	F
167	CORTOLIMA presentó deficiencias en la ejecución del convenio interadministrativo No. 485 de 2020 para el saneamiento básico de la Quebrada Cumina y la Quebrada las Salinas del Municipio de Anzoategui en donde se determinó un daño fiscal por \$13.008.509	13.008.509,00	F
168	CORTOLIMA dejó de cobrar recursos de 4 procesos coactivos, lo que produjo detrimento patrimonial por \$8.295.853, al efectuarse indebida notificación del acto administrativo, trayendo como consecuencia la pérdida de fuerza ejecutoria del título	8.295.853,00	F

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carter)	
Código: 32-15-00	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
169	Revisado el rezago presupuestal de la vigencia 2022, reportado por el aplicativo SIF Nación, allegado a la auditoría por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas de la CGR, se encontró una reserva de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARTER, identificada con el registro 4722 - Nomina por \$15.010.403, recursos de la Nación, la cual es inexistente, por cuanto no cuenta con los documentos soportes pertinentes para su legalización, ni está contemplada en la resolución de constitución de reservas y cuentas por pagar de la Entidad, año 2022, con recursos propios y recursos Nación.	15.010.403,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)			
Código: 32-17-00		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
170	Se presentaron incorrecciones debido a la falta de coordinación en la información de los contratos ejecutados en la vigencia 2022, presentando diferencias por \$754,002,167.	754.002.167,00	A
171	CORPONOR destinó el 36% del recaudo de la Sobretasa Ambiental, el 26% de Tasas Retributivas y de Uso y el 26% de recursos de la tasa de aprovechamiento forestal, para gastos de funcionamiento, debiéndose invertir en programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción y para actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la Corporación, así como en proyectos de inversión para propender por la recuperación y la calidad de la flora y suelo. Lo anterior debido a la inaplicación de las normas relacionadas con la destinación y uso de los recursos del porcentaje y/o sobretasa ambiental, en especial el inciso 2 del artículo 317 de la Constitución Política, artículos 42, 43, 44 y 47 de la Ley 99 de 1993 y artículo 2.2.9.1.1.7 del Decreto 1076 de 2015 y por la ausencia o falta de aplicación de controles internos, que permitan identificar la fuente de recursos adecuada para financiar cada uno de los proyectos del Plan de Acción y principalmente, los gastos relacionados con la operación administrativa de la CORPONOR.	-	D

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)			
Código: 32-19-00		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
172	Se evidenció la Constitución de Reservas Presupuestales por \$26.194.757.280 correspondientes a compromisos de la vigencia 2022, por cuanto excedieron el límite del 15% de las apropiaciones de inversión del Presupuesto de la entidad. El tope que sobre paso fue el 61%.	26.194.757.280,00	D
173	La Corporación no contaba al inicio de cada mes con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, si no que los pedían 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 nominas.	2.296.005.148,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag)			
Código: 32-22-00		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
174	Se constituyó la reserva presupuestal a nombre de PAPELERÍA CONTINENTAL LTDA sobre recursos del Presupuesto General de la Nación apropiados para la vigencia 2022 con destino a funcionamiento de CORPAMAG, derivados de un contrato suscrito en agosto de 2022 y plazo de doce meses, excediendo la vigencia, desatendiendo el principio de anualidad contemplado en el estatuto orgánico del presupuesto	15.600.943,00	D
175	Se constituyeron las reservas presupuestales LP 007 de 2022 por sobre recursos del Presupuesto General de la Nación apropiados para la vigencia 2022 con destino a inversión de CORPAMAG, asociados a recursos comprometidos a través de contratos firmados el 30 de diciembre de 2022, con fechas de inicio en la vigencia 2023 y con plazos que excedían la vigencia, lo cual no corresponde a la realidad presupuestal basada en el principio de anualidad que debe observar la entidad en cumplimiento de la norma.	42.111.064,00	D
176	Se constituyeron las reservas presupuestales LP 007 de 2022 por sobre recursos del Presupuesto General de la Nación apropiados para la vigencia 2022 con destino a inversión de CORPAMAG, asociados a recursos comprometidos a través de contratos firmados el 30 de diciembre de 2022, con fechas de inicio en la vigencia 2023 y con plazos que excedían la vigencia, lo cual no corresponde a la realidad presupuestal basada en el principio de anualidad que debe observar la entidad en cumplimiento de la norma.	673.113.709,00	D
177	Se constituyeron las reservas presupuestales LP 007 de 2022 por sobre recursos del Presupuesto General de la Nación apropiados para la vigencia 2022 con destino a inversión de CORPAMAG, asociados a recursos comprometidos a través de contratos firmados el 30 de diciembre de 2022, con fechas de inicio en la vigencia 2023 y con plazos que excedían la vigencia, lo cual no corresponde a la realidad presupuestal basada en el principio de anualidad que debe observar la entidad en cumplimiento de la norma.	7.214.199.305,00	D
178	Se constituyó reserva presupuestal CM 006 de 2022 sobre recursos del Presupuesto General de la Nación apropiados para la vigencia 2022 con destino a inversión de CORPAMAG, asociados a recursos comprometidos a través de contratos firmados el 30 de diciembre de 2022, con fechas de inicio en la vigencia 2023 y con plazos que excedían la vigencia, lo cual no corresponde a la realidad presupuestal basada en el principio de anualidad que debe observar la entidad en cumplimiento de la norma.	1.127.902.944,00	D
179	La apropiación definitiva de CORPAMAG para la vigencia 2022 es \$133.414.303.406, presentándose bajo nivel de ejecución presupuestal de gastos a 31 de diciembre de 2022, el cual ascendió a \$49.054.511.318 que representa el 36.77% de la apropiación definitiva, reflejándose principalmente en los programas de Ordenamiento Ambiental Territorial, Gestión de Información y el Conocimiento Ambiental y Gestión Integral del Recurso Hídrico los cuales se ejecutaron en el 3.87%, 11.49% y 16.57% respectivamente, con un bajo cumplimiento de metas financieras del 22% y 26%. Además, se constituyó al cierre de la vigencia, reservas presupuestales por \$65.588.843.880 equivalentes al 49.16% de la apropiación definitiva, vulnerándose los principios presupuestales especialmente de anualidad y universalidad, evidenciado en el exagerado monto de constitución de reservas presupuestales. Adicionalmente se presentó una pérdida de apropiación que ascendió a \$18.770.948.208 que representa el 14.07% de la apropiación definitiva	18.770.948.208,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

180	A diciembre 31 de 2021 se constituyeron las reservas presupuestales de funcionamiento por valor de \$771.371.142 e Inversión por valor de \$11.877.214.260 para un total de \$12.648.585.402. De estas reservas se realizaron pagos en el año 2022 por valor de \$12.272.570.303, quedando un saldo de \$376.015.099 que representa el 3% (funcionamiento \$22.799.696 e Inversión \$353.215.403) que feneció a 31 de diciembre de 2022 por falta de ejecución, lo que confirma las deficiencias en el cumplimiento de metas y desarrollo oportuno de los proyectos programados en el plan de acción lo que incide directamente en la protección del medio ambiente del territorio de jurisdicción de CORPAMAG. Las razones por las cuales no se terminaron de ejecutar los contratos y se fenecieron las reservas presupuestales no se precisen por la entidad	376.015.099,00	D
181	CORPAMAG autorizó la constitución de pasivos exigibles-vigencias expiradas por \$723.254.130, para el programa de Conservación de la Biodiversidad y sus servicios Ecosistémicos, sin recibir los bienes y servicios que es el requisito indispensable para causar la obligación de pago, sin soportes documentales y justificación que amerite la utilización de esta operación presupuestal, que puede aplicarse solo en casos excepcionales, corroborando la ineficiencia e ineficacia de la gestión de los recursos puestos a disposición de la Corporación, si se tiene en cuenta que estos constituyen gasto público social y que deben ser ejecutados oportunamente para la protección del medio ambiente.	723.254.130,00	D

Unidad Ejecutora: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	
Código: 32-23-00	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
182	Sobre los contratos números 272, 275, 280,01-260 y 680/2022 cuyo valor asciende a \$6.536.213.420, se constituyó reservas presupuestales por \$3.331.522.045 que representan el 51% del total de estos contratos. Dichos contratos no se ejecutaron a 31 de diciembre de 2022, y se constituyeron reservas presupuestales, violando los principios de planeación y anualidad presupuestal, toda vez que los términos de los contratos se celebraron con plazo de ejecución hasta la siguiente vigencia (2023), evidenciándose que la entidad no gestionó la autorización ante el CONFIS para poder ejecutar dichos compromisos en la vigencia subsiguiente (2023); no se tuvo en cuenta lo estipulado en la Circular Externa 043 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en referencia al uso del mecanismo de reservas presupuestales o de vigencias futuras, por lo que el equipo auditor considera que dicha constitución de reservas no está legalmente justificada.	3.331.522.045,00	D

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia)	
Código: 32-29-00	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
183	Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.	184.784.756,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

184	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	195.330.000,00	D
185	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	134.621.670,00	D
186	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	306.642.320,00	D
187	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	331.460.940,00	D
188	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	167.556.547,00	D
189	<p>Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.</p>	420.688.881,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

190	Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.	16.353.468,00	D
191	Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.	42.110.812,00	D
192	Corporinoquía suscribió contratos durante las vigencias 2021 y 2022, con plazos que no permitían la ejecución del objeto contractual dentro la misma vigencia y los constituyó como reservas presupuestales, sin estar debidamente justificadas. Las reservas presupuestales surgen como una de las excepciones del principio de anualidad presupuestal y su constitución debe ser excepcional; Corporinoquía suscribió los mencionados contratos como reservas adquiriendo compromisos que debían ser constituidos como vigencia futura, ya que era previsible que se iba a ejecutar en la vigencia siguiente. El mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos cuya duración supera la vigencia en que se celebran, no es el de las "reservas presupuestales" si no el de las "vigencias futuras", proceso que debía adelantarse antes del inicio de los procesos contractuales.	299.764.530,00	D
193	Se evidenció que dentro de las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2022 clasificadas como cuentas por pagar de pasivos de vigencias anteriores, se encuentra la orden de pago 4026 del 31 de diciembre de 2016, por \$15.000.000, con registro presupuestal 541, la cual no cuenta con respaldo tesoral, ni se reconoce como vigencias expirada. La inadecuada gestión administrativa para el control y ejecución de los compromisos, conlleva al incumplimiento del principio de anualidad previsto en la normatividad vigente.	15.000.000,00	D

Unidad Ejecutora: Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	
Código: 32-36-00	03 Ambiente y Desarrollo Sostenible
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

194	Se constituyo este saldo del contrato 662-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	1.325.646,00	D
195	Se constituyo este saldo del contrato 662-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	26.238.671,00	D
196	Se constituyo este saldo del contrato 664-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	27.516.608,00	D
197	Se constituyo este saldo del contrato 664-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	68.518.190,00	D
198	Se constituyo este saldo del contrato 670-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	75.327.000,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

199	Se constituyo este saldo del contrato 677-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	81.003.974,00	D
200	Se constituyo este saldo del contrato 677-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	1.763.482,00	D
201	Se constituyo este saldo del contrato 677-22 como reserva presupuestal, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto no se enmarca en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"	501.604,00	D
202	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 680-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	31.303.635,00	D
203	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 680-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	60.909.601,00	D
204	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 682-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	507.869.571,00	
205	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 685-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	54.185.783,40	D
206	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 685-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	62.831.139,38	D
207	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 689-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	182.063.267,00	D
208	Se genero reserva por saldo no ejecutado del contrato 689-22, por no haber tramitado vigencia futura conociendo que el contrato se terminaría de ejecutar en la vigencia 2023.	97.386.482,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Cultura - Gestión General	
Código: 33-01-01	04 Cultura
Opinión presupuestal: no razonable	Concepto Control Interno: eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
209	Se evidenciaron compromisos presupuestales por valor superior de \$8.411.303 respecto a la orden de compra 0567-2022. Adicionalmente, se observaron pagos por valor superior a la mencionada orden de compra en \$4.356.210, lo que generó la constitución de una reserva presupuestal por \$4.055.093 sin la correcta justificación	4.055.093,00	A
210	El hallazgo se basa en la ausencia de ejecución en 2022, de vigencias futuras autorizadas en 2021 por \$ 34.888.801.507, para el contrato Interadministrativo 4564 de 2021 y Convenio Especifico No.1 Interadministrativo No. 4533 de 2021, que posteriormente fueron constituidas como reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2022, sin argumentos que sustenten la excepcionalidad para su constitución, sobrestimando las reservas presupuestales en la vigencia 2022.	34.888.801.507,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Superintendencia de Sociedades	
Código: 35-02-00	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
211	Se dejan de utilizar COP4.502.507.233 asignados por concepto de vigencias futuras, las cuales caducaron	1.563.673.183,00	A
212	Se dejan de utilizar COP4.502.507.233 asignados por concepto de vigencias futuras, las cuales caducaron	2.938.834.050,00	A
213	La Superintendencia de Sociedades, no constituyó reservas presupuestales ni cuentas por pagar en la vigencia 2021, por servicios prestados en esta vigencia y obligaciones originadas en la ley exigibles en vigencias anteriores	112.323.540,00	A
214	La Superintendencia de Sociedades, no constituyó reservas presupuestales ni cuentas por pagar en la vigencia 2021, por servicios prestados en esta vigencia y obligaciones originadas en la ley exigibles en vigencias anteriores	24.476.225,00	A

Unidad Ejecutora: Ministerio del Trabajo - Gestión General	
Código: 36-01-01	29 Trabajo
Opinión presupuestal: razonable	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
215	Debilidades en la constitución del rezago presupuestal, falta de mecanismos de control y coordinación de los procesos de planeación, presupuesto y contratación de la entidad	65.015.031,00	D
216	Debilidades en la constitución del rezago presupuestal, falta de mecanismos de control y coordinación de los procesos de planeación, anualidad, presupuesto y contratación de la entidad	84.748.097,65	D
217	Debilidades en la constitución del rezago presupuestal, falta de mecanismos de control y coordinación de los procesos de planeación, presupuesto y contratación de la entidad	13.279.683,00	D

Unidad Ejecutora: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	
Código: 36-02-00	29 Trabajo
Opinión presupuestal: razonable	Concepto Control Interno: eficiente
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
218	Realizada la revisión del proyecto de inversión con rubro Ley C-3603-1300-14 MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SENA REGIONAL ANTIOQUIA, se evidenció que los gastos por \$ 3.466.852.266 materializados en 46 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	3.466.852.266,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

219	Analizada la ejecución de los gastos del Proyecto de Inversión: "Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del Sena Nacional, rubro C-3603- 1300-14", se encontró que el SENA está afectando este rubro para cubrir los gastos de los empleados de planta como es el caso de Servicios Médicos Asistenciales (SMA), los cuales no tienen relación con el objeto del proyecto, ni con la descripción presupuestal establecida en la Guía GRF-G-004 V-12 en lo relativo al código del producto	3.809.276.507,00	D
220	En la Regional Cauca del SENA se encontraron gastos atribuidos al Proyecto de Inversión "Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del Sena Nacional", con cargo al rubro presupuestal C-3603-1300-14, relacionados con el pago de Servicios Médicos Asistenciales-SMA a favor del núcleo familiar de los servidores y trabajadores del SENA, que no guardan relación de causalidad con el objetivo del proyecto de inversión consistente en mejoramiento de las condiciones institucionales de formación profesional integral ni con el problema social identificado. Tampoco pueden considerarse las atenciones a los beneficiarios del SMA, como entregables (productos y/o actividades) del proyecto de inversión de formación profesional de los empleados.	393.795.339,00	D
221	Analizadas las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2022, por parte del SENA, Regional Cauca, relacionadas con los contratos de la muestra, se evidenció que la reserva del contrato CO1. PCCNTR.3659701 se constituyó por \$34.947.761, sin deducir el valor ejecutado que reportó el supervisor del contrato de \$1.007.330, es decir, la reserva debió constituirse por \$33.940.431.	1.007.330,00	A
222	En la Regiona Distrito Capital del SENA se encontraron gastos atribuidos al Proyecto de Inversión "Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del Sena Nacional", con cargo al rubro presupuestal C-3603-1300-14, relacionados con el pago de Servicios Médicos Asistenciales-SMA a favor del núcleo familiar de los servidores y trabajadores del SENA, que no guardan relación de causalidad con el objetivo del proyecto de inversión consistente en mejoramiento de las condiciones institucionales de formación profesional integral ni con el problema social identificado. Tampoco pueden considerarse las atenciones a los beneficiarios del SMA, como entregables (productos y/o actividades) del proyecto de inversión de formación profesional de los empleados.	11.128.047.271,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio del Interior - Gestión General			
Código: 37-01-01		15 Interior	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
223	Se pagaron en los contratos derivados de obra sobre los convenios interadministrativos costos indirectos como costos directos.	476.663.353,00	F

Unidad Ejecutora: Ministerio del Interior - Gestión General			
Código: 37-01-01		15 Interior	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
224	Inminente pérdida de recursos por la no entrega del objeto contratado y ante la negativa de la entidad de no prorrogar el contrato se determina un presunto detrimento patrimonial por concepto del primer desembolso por \$481.375.350	481.375.350,00	F
225	Se evidencia que se liquida AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) sobre los valores totales facturados, sin tener presente que esta clase de servicio no corresponde a un servicio que deba gravarse bajo lo estipulado en el artículo 462-1 BASE Gravable especial del estatuto tributario. Es decir, la facturación generada por el contratista, con ocasión de la ejecución de los contratos de arrendamiento de vehículos le aplica la base gravable general estipulada en artículo 447 del ET.	15.053.847.960,00	A

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

Unidad Ejecutora: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General			
Código: 40-01-01		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
226	Saldos por pérdida de apropiación: a 31 de diciembre de 2022, se reflejan saldos por pérdida de apropiación de \$42.420.140.219; correspondiente a funcionamiento \$ 3.457.766.978,45.	3.457.766.978,00	D
227	Saldos por pérdida de apropiación: a 31 de diciembre de 2022, se reflejan saldos por pérdida de apropiación de \$42.420.140.219; correspondiente \$ 38.386.037.163 a proyectos de inversión.	38.386.037.163,00	D
228	Para la vigencia 2022, se constituyeron reservas por un monto \$ 586.045.775.398, superando el 15% de presupuesto de Inversión, ya que las reservas constituidas corresponden al 72,72% del valor apropiado, superando así en un 57,2%, equivalente a \$465.158.414.325.	465.158.414.325,00	D
229	Con respecto a la ejecución del contrato 511 de 2019 corresponde a las dificultades de funcionalidad de la tubería instalada, las imprecisiones en las cantidades de obras de las actividades realizadas por el contratista Consorcio PMAA 182, las inconsistencias en la legalización del anticipo consignado al mismo, al igual que las fallas en la supervisión por parte del MVCT que impacta negativamente en el cumplimiento del alcance del convenio y sus contratos derivados, y las dificultades de la optimización del sistema de acueducto del municipio de Leticia, Amazonas.	2.866.130.406,00	F

Unidad Ejecutora: Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)			
Código: 32-41-00		33 Vivienda, Ciudad y Territorio	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
230	Al respecto se evidenció a través de los soportes que los mismos corresponden a servicios prestados durante el 2022, lo que sobrestima las reservas presupuestales en cuantía de \$2.478.713, teniendo en cuenta que estos valores ya habían sido obligados y existía un documento equivalente, por lo tanto, no les era aplicable el concepto de reserva presupuestal sino el de Cuentas por Pagar.	2.478.713,00	A
231	Existen obligaciones de pagos por valor de \$ 59.867.764.506 de acuerdo a los siguientes soportes del Banco de la República Al respecto se verificó que los mismos no se constituyeron como Cuentas por Pagar presupuestal, no obstante, de haberse radicado las cuentas de cobro el 16 de enero de 2023, o sea antes de cierre presupuestal del año anterior, de conformidad a lo señalado en la circular externa 033 del MHCP con fecha 18 de noviembre de 2022, en donde se establece que el cierre de la constitución de reservas y cuentas por pagar presupuestales tiene una fecha máxima del 20 de enero de 2023	59.867.764.503,00	D
232	Las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre del 2022 del presupuesto de inversión de Fonvivienda, descontadas las no canceladas por falta de PAC, corresponden a \$ 434.165.685.011, valor que supera el 15% de la apropiación definitiva del presupuesto de inversión en \$ 81.868.735.970, considerando que para la vigencia 2022 el presupuesto de inversión correspondió a \$ 2.348.646.326.939	81.868.735.970,00	D
233	Detrimiento fiscal por \$2.864.718.946 en los recursos del Estado por la diferencia en el pago a los contratistas de Diseño y Construcción de viviendas generado con el cambio de los SMLMV pese al incumplimiento reiterativo de estos, lo que afecta la ejecución presupuestal de Gastos de Inversión.	2.864.718.946,00	F

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

234	Según la manifestado por la Entidad en respuesta al requerimiento AFF-01-2023, punto 28, lo relacionado con los recursos para subsidio vivienda rural por \$19.100.250.000, se presentó en primer lugar por el aplazamiento del cronograma para los procesos de validación y no objeción por parte del Banco Mundial y en segundo lugar por cuanto el MHCP no aceptó la reducción de los recursos solicitada por Fonvivienda.	25.963.562.495,00	D
235	El Fondo Nacional de Vivienda durante la vigencia 2022, apropió recursos por \$2.353.395.021456, de los cuales comprometió \$2.327.43.1458.960,4, que corresponde al 99% de lo apropiado. Respecto a la apropiación se obligó \$1.843.265.773.949,58, o sea el 79% de lo comprometido.	81.893.423.913,00	A

Unidad Ejecutora: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General			
Código: 41-01-01		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: eficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
236	Inoportunidad en la celebración de contratos y convenios, apropiación de recursos sin la debida estructuración de los proyectos por parte de los entes territoriales	95.142.219.085,00	D
237	Deficiencias en la planeación, la ejecución y el seguimiento contractual del cumplimiento de proyectos formulados por la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat	6.311.798.272,00	D
238	Deficiencias en el control interno, en cumplimiento de las normas vigentes con relación a los principios presupuestales, en especial de las políticas para gestión financiera de la entidad	16.698.892.863,00	D

Unidad Ejecutora: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas			
Código: 41-04-01		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
239	Reservas constituidas sin el criterio de fuerza mayor o caso fortuito.	6.443.366.513,00	D
240	Reservas constituidas sin el criterio de fuerza mayor o caso fortuito.	5.055.299.761,00	D

Unidad Ejecutora: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			
Código: 36-07-00		Sector: 30 Inclusión Social y Reconciliación	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
241	Inejecución presupuestal	8.394.165.031,00	D
242	Inejecución presupuestal	1.849.832.356,00	D
243	Inejecución presupuestal	29.552.525.535,00	D
244	Inejecución presupuestal	58.336.298,00	D
245	Inejecución presupuestal	4.273.909.186,00	D
246	Inejecución presupuestal	195.502.594.197,19	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

247	Inejecución presupuestal	429.999,00	A
248	Inejecución presupuestal	8.645.464.053,00	A
249	Inejecución presupuestal	19.004.790,00	F
250	Inejecución presupuestal	794.619.689,00	D
251	Reservas constituidas sin el criterio de fuerza mayor o caso fortuito	42.186.130.695,91	D
252	Pago de Vigencias Expiradas	464.683.031,00	D
253	Reservas constituidas sin el criterio de fuerza mayor o caso fortuito	853.126.286,98	D
254	Reservas constituidas sin el criterio de fuerza mayor o caso fortuito	2.565.219.813,00	D
255	Vigencias Expiradas	5.615.160.931,00	D

Unidad Ejecutora: Ministerio del Deporte - Gestión General			
Código: 43-01-01		Sector: 32 Deporte y Recreación	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
256	La reserva presupuestal constituida para el Convenio 1107 de 2022, no presenta justificación que sustente la excepcionalidad propia de esta figura presupuestal, por tanto, no se refrenda.	3.808.000.000,00	A

*** Imposibilidades**

Unidad Ejecutora: Computadores para Educar (CPE)			
Código: 23-11-00		Sector: 08 Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
Opinión presupuestal: razonable		Concepto Control Interno: con deficiencias	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
1	Hallazgo 2. Convenio de cooperación internacional 01 de 2022. Incertidumbre sobre los valores reales ejecutados por \$7,159,792,721 pues se pавtan actividades nuevas que presuntamente se sobreponen a las ya pactadas (posibles pagos dobles). Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar para cuantificar el presunto daño a partir del análisis de cada una de las actividades contractuales nuevas comparándolas con el alcance de otras originalmente pactadas pues esta situación se evidenció después de recibida la respuesta de la entidad a la comunicación de observaciones.	104.851.609.394,00	D
2	Hallazgo 1. Convenio 63 de 2021. Incertidumbre sobre la diferencia de \$8,324,000,000 entre el valor cotizado versus el valor del contrato. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar para cuantificar el presunto daño.	104.851.609.394,00	D
3	Hallazgo 4. Contrato 35-2022. Incertidumbre sobre los valores reales ejecutados por \$2,880,809,714 pues los precios unitarios pactados presuntamente se alejan de los de mercado evidenciándose posibles pagos no debidos.. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar para cuantificar el presunto daño a partir del análisis de cada una de las facturas pagadas.	104.851.609.394,00	D
4	Hallazgo 5. Contrato 48-22. Incertidumbre sobre los valores reales ejecutados por \$880,187,070 pues los precios unitarios pactados presuntamente se alejan de los de mercado evidenciándose posibles pagos no debidos.. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar para cuantificar el presunto daño a partir del análisis de cada una de las facturas pagadas.	104.851.609.394,00	D

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2022

5	Hallazgo 2. Convenio de cooperación internacional 01 de 2022. Incertidumbre sobre los valores reales ejecutados por \$7,690,176,421 pues se incrementan los precios por cada laboratorio respecto de los valores pactados en el convenio original y en el otro si 01 sin que CPE haya presentado un Estudio que sustente tales incrementos. Se da traslado para inicio de Indagación Preliminar para cuantificar el presunto daño a partir del análisis de cada una de las actividades contractuales.	104.851.609.394,00	D
6	Hallazgo 11. Pérdidas de apropiación en la Ejecución del presupuesto por \$ 51.411.210.527 se evidencian debilidades en la planeación y ejecución de los recursos asignados; situaciones que pudieron afectar el cumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos en la vigencia máxime si las pérdidas de apropiación son significativas al corresponder a aproximadamente la tercera parte del Presupuestado originalmente asignado a CPE	104.851.609.394,00	D

Unidad Ejecutora: Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones			
Código: 23-06-00		Sector: 08 Comunicaciones	
Opinión presupuestal: no razonable		Concepto Control Interno: ineficiente	
Relación hallazgos			
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal			
No.	Hecho	\$	CON
7	<p>"El Fondo Único de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, ha venido Realizando contratos y o convenios a través de la entrega de recursos en administración a sociedades fiduciarias y a otras entidades, así como contratos de aportes cuyos recursos son desembolsados directamente a Fiduciarias y no utilizados oportunamente en el fin para lo cual fueron contratados. Los recursos inmovilizados ascienden a \$109.854.136.160 como se explica a continuación:</p> <p>El Fondo, durante los años 2020 a 2022 ha realizado aportes a entidades Fiduciarias, así como reintegros, de los cuales, existen recursos inmovilizados en promedio durante los últimos 3 años por \$85.982.463.060, correspondiente a: \$23.595.170.570 en 2020; \$80.606.604.177 en 2021 y \$153.745.614.432 en 2022. Lo anterior, teniendo en cuenta las fluctuaciones que presentan los saldos al final del año anterior, el inicio de la vigencia siguiente y las consignaciones y los saldos al final del año.</p> <p>Evidenciando que se están desembolsando recursos a contratos que no se están ejecutando oportunamente, lo cual genera incertidumbre acerca de la ejecución real de los recursos que permita la finalidad para lo cual fueron girados y si se están destinando oportunamente en la adquisición de los bienes y servicios para lo cual fueron contratados.</p> <p>Igualmente, el Fondo realizó transferencias de recursos a 9 operadores regionales, los cuales, durante los años 2020 a 2022 mantuvieron un saldo promedio a 31 de diciembre por \$23.871.673.100, correspondiente a \$38.650.991.726 en 2020; \$17.051.194.675 en 2021 y \$15.912.832.900 en 2022, dichos valores, corresponden en gran parte a demoras en la ejecución de los planes programas y proyectos por parte de dichos operadores, generando riesgo a cerca del cumplimiento de los planes de inversión con los cuales se justificó la adquisición de dichos recursos. Lo anterior trae como consecuencia la no ejecución del presupuesto asignando y en consecuencia reintegros y saldos pendientes por legalizar al final de cada vigencia. Lo anterior, trae como consecuencia retraso de la ejecución física y financiera del presupuesto denominado "Ejecutado" por parte del Fondo Único de Tecnologías de la Información, ya que parte de estos recursos permanecen periodos largos periodos de tiempo en los Fondos Fiduciarios y/o cuentas Bancarias, así como el presunto incumplimiento de las políticas sociales y por ende la no prestación de los servicios de acceso y uso productivo de los servicios de telecomunicaciones en la totalidad del territorio colombiano, generando desatención principalmente aquellos sectores no cubiertos por el mercado"</p>	109.854.136.160,00	D

Cuenta General **del Presupuesto y del Tesoro 2022**

8	<p>"A 31 de diciembre de 2022 existen saldos por legalizar por \$172.402.238.505, como se explica a continuación:</p> <p>\$83.658.222.989, correspondiente a los recursos desembolsados al Patrimonio Autónomo (Fiduciaria Corficolombiana), en el cual se giran los recursos para la ejecución del contrato 1042 de 2020 con COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A, principalmente por cuanto, aún están pendientes por legalizar \$7.981.335.306 del valor del anticipo; \$40.820.514.920 de la segunda y tercera utilización; así como, \$48.578.000.000 correspondiente a las legalizaciones Nos 14,15,16 y 17. Cabe resaltar que la programación de desembolsos para ser realizados en 2022 en cumplimiento de la cláusula quinta de dicho contrato no se realizaron generado principalmente por retrasos y continuos incumplimientos por parte del contratista los cuales están siendo evaluados por el Fondo.</p> <p>Saldos pendientes por legalizar del contrato No 875-2013 ANDIRED el cual, a 31 de diciembre de 2022, tenía un saldo en el patrimonio autónomo sin ejecutar por \$58.221.024.321 dado por los continuos y reiterativos retrasos en su ejecución.</p> <p>Por su parte, el convenio No 854 de 2019 con UT TICENERGI, el cual, a 31 de diciembre de 2022, tenía un saldo en el patrimonio autónomo sin ejecutar por \$12.693.864.195, así como el saldo pendiente por legalizar que permanece desde el año 2021 por \$2.358.127.000, correspondiente a la Unión Temporal Inter Factory.</p> <p>Finalmente, Llama la atención el saldo en la Fiduciaria la Previsora por \$15.471.000.000, correspondiente al contrato No 823 de 2019 con el Fondo Nacional de Riesgos y desastres recursos que permanecen desde el año 2021 sin que hayan sido reintegrados al Fondo, Contrato que ya finalizó su ejecución pactada contractualmente.</p> <p>Lo anterior, por cuanto se están realizando desembolsos a terceros sin que los contratos que dieron origen sean ejecutados en oportunidad, así como deficiencias en el seguimiento y control por parte del Fondo para que se reintegre dichos recursos"</p>	172.402.238.505,00	A
---	---	--------------------	---

Unidad Ejecutora: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión General	
Código: 35-01-01	Sector: 016 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
9	Sobre el rubro de inversión se evidenció que un 53,6% de los recursos que equivalen al 23,17% del total de los recursos del presupuesto de gastos de MinCIT para la vigencia 2022; quedaron constituidos en reserva presupuestal. Esto deriva del rezago en la ejecución de los recursos desde los Patrimonios Autónomos Fontur, Innpulsa y Colombia Productiva.	156.836.993.176,84	D

Unidad Ejecutora: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	
Código: 15-01-04	Sector: 14 Defensa y Policía
Opinión presupuestal: con salvedades	Concepto Control Interno: con deficiencias
Relación hallazgos	
A=Administrativo D=Disciplinario P=Penal F=Fiscal	

No.	Hecho	\$	CON
10	En el marco del contrato se han facturado y pagado servicios por suministro de repuestos a la aeronave denominada "ARC 220", la cual se observó parcialmente desmantelada en visita de auditoría, generando incertidumbre sobre la realización de las adecuaciones por las cuales se han ejecutado recursos del contrato.	225.559.547.344,00	Sin Incidencia



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

INFORME

Situación de la Deuda Pública

2022

2022

Situación de la Deuda Pública 2022



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República

Jaime Escobar Vélez
Vicecontralor General de la República

Ana Elena Monsalvo Herrera
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Alexandra Rodríguez Vela
Contralora Delegada para Participación Ciudadana

Yezid Lozano Puentes
Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Anwar Salim Daccarett Alvarado
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Paola Andrea Castellanos Guerra
Contralora Delegada para el sector Trabajo

German Castro Ferreira
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

Ada América Millares Escamilla
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente

Ruben Dario Granada Escobar
Contralor Delegado para el Posconflicto

Oscar Antipar Cadena Rojas
Contralor Delegado para el Sector Salud

Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia, Cultura, Recreación y Deporte

Paola Aguirre Moreno
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

Luis Fernando Mejía Gómez
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Luis Eduardo Parra Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad

Julio Cesar Cárdenas Uribe
Contralor Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Juan Camilo Zuluaga Murillo
Contralor Delegado para el Sector Justicia

Hitler Rouseau Chaverra Ovalle
Contralor Delegado para Población Focalizada
Sigifredo López Tobón
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

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

Diego Castro García
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Emiliano Alcides Zuleta Arzuaga
Director Oficina de Planeación

William Fernando Oviedo Camargo
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Becqui Paola Ordóñez García
Directora Oficina de Control Interno

Omar Javier Contreras Socarrás
Director Oficina de Control Disciplinario

Isduar Javier Tobo Gutiérrez
Director Oficina Jurídica

José Ignacio Arango Bernal
Director Centro de Estudios Fiscales

Lucía Esparza Baena
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Elizabeth Monsalve Camacho
Gerente del Talento Humano

Jaime Escobar Vélez
Gerente Administrativo y Financiero

Nivaldo Hernán Onatra Campo
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Irma Alexandra Cárdenas Castañeda
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Luis Enrique Abadía García
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes

Elvia Isabel Otero Ojeda
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata

Fabián Acosta Vizcaya
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático





REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República

Jaime Escobar Vélez
Vicecontralor General de la República

Dirección y coordinación del informe:

Ana Elena Monsalvo Herrera
Contralora Delegada 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 Alfonso Montoya Olarte
Miguel Ángel Gómez Velásquez

Estadísticas deuda pública:
Gustavo Alfonso 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
Lucía Esparza Baena

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44-35
PBX: (57) 1 - 5187000
Código postal: 111071
Bogotá D.C., Colombia
Junio de 2023

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	15
PRESENTACIÓN.....	17
CAPÍTULO I	
SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA EN 2022.....	23
1.1 Contexto económico global.....	24
1.2 Contexto económico local.....	34
CAPÍTULO II	
DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO.....	43
2.1 Evolución de la deuda del Sector Público Colombiano	43
2.2 Deuda externa del Sector Público Colombiano.....	49
2.3 Deuda interna del Sector Público Colombiano.....	52
CAPÍTULO III	
DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL.....	57
3.1 Evolución y resultados de la deuda del Gobierno Nacional Central.....	58
3.2 Deuda externa del Gobierno Nacional Central.....	64
3.2.1 Saldos e indicadores.....	64
3.2.2 Contratación de deuda externa.....	68
3.2.3 Operaciones de manejo.....	70
3.2.4 Perfil de la deuda externa.....	71
3.3 Deuda interna del Gobierno Nacional Central.....	73
3.3.1 Saldos e indicadores.....	73
3.3.2 Emisiones de TES B.....	76
3.3.3 Emisiones de TES B destinadas al pago de pasivos.....	79
3.3.4 Perfil de los TES B.....	80
3.3.5 Operaciones de manejo.....	81
3.3.6 Tenedores de TES B.....	83
3.3.7 Operaciones de Transferencia Temporal de Valores.....	88
3.4 Cien años de endeudamiento: la deuda del gobierno nacional.....	89
3.4.1 Deuda externa del gobierno nacional 1923-2022.....	92
3.4.2 Deuda interna del gobierno nacional.....	95
CAPÍTULO IV	
DEUDA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.....	99
4.1 Sector Minero-Energético.....	101
4.1.1. Grupo Ecopetrol S. A.....	101
4.1.2 Sector Energía - Grupo EPM (Empresas Públicas de Medellín).....	109
4.1.3 Grupo Energía de Bogotá S.A. E.S.P.....	115
4.1.4 Otras Entidades del Sector Energía.....	118
4.1.5 Entidades del Sector Energía Territorial.....	121

4.2 Entidades Financieras.....	121
4.3 Entidades del Sector Transporte.....	123
4.4 Entidades del Sector Educación.....	127
4.5 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y del sector agrícola.....	129
4.6 Sector Salud Territorial.....	133
4.7 Otras Entidades.....	135

CAPÍTULO V

DEUDA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES TERRITORIALES.....137

5.1 Evolución y resultados de la deuda de los gobiernos centrales territoriales.....	140
5.2 Deuda externa de los gobiernos centrales territoriales.....	145
5.3 Deuda interna de los gobiernos centrales territoriales.....	146
5.4 Crédito de Findeter a los gobiernos centrales territoriales.....	150

CAPÍTULO VI

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL.....153

6.1 Sostenibilidad en el corto plazo.....	154
6.2. Sostenibilidad en el largo plazo.....	158
6.3 Conclusiones.....	161

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....163

Índice de cuadros

CAPÍTULO I

Cuadro 1- 1 Evolución trimestral de las tasas de interés de política. Países seleccionados. Porcentaje.....	27
Cuadro 1- 2 Déficit fiscal y deuda pública del gobierno general por grupos de países 2018-2022. Porcentajes.....	33
Cuadro 1-3 Colombia: Producto Interno Bruto desde el enfoque del gasto 2019-2022.....	38
Cuadro 1-4 Colombia: Déficit fiscal 2019-2022.....	40

CAPÍTULO II

Cuadro 2-1 Deuda del Sector Público Colombiano 2021-2022.....	45
Cuadro 2-2 Saldos de la deuda interna y externa del Sector Publico Colombiano 2010-2022.....	46
Cuadro 2-3 Indicadores de sostenibilidad externa 2019 - 2022.....	50
Cuadro 2-4 Deuda externa del Sector Publico Colombiano: Principales prestamistas 2021-2022.....	51
Cuadro 2-5 Servicio de la deuda pública externa 2022.....	52
Cuadro 2-6 Deuda interna del sector público colombiano por prestamista. Participación porcentual.....	53
Cuadro 2-7 Servicio de la deuda pública interna 2022.....	55

CAPÍTULO III

Cuadro 3-1 Déficit del Gobierno Nacional Central 2021-2022.....	58
Cuadro 3-2 Saldos de la deuda del Gobierno Nacional por tipo de contrato 2019-2022. Billones de pesos.....	59
Cuadro 3-3 Descomposición de la variación del indicador deuda del gobierno nacional a PIB 2021-2022.....	63
Cuadro 3-4 Servicio de la deuda del Gobierno Nacional.....	63
Cuadro 3-5 Gobierno Nacional Central: deuda externa por tipo de prestamista 2019-2022.....	64
Cuadro 3-6 Deuda Externa del Gobierno Nacional Central por prestamista 2019-2021.....	65
Cuadro 3-7 Evolución mensual de las tasas de interés de los bonos externos del gobierno nacional. Tasas de cierre mensual. Porcentaje.....	67
Cuadro 3-8 Características de la emisión de bono externo del gobierno nacional 2022.....	69
Cuadro 3-9 Gobierno nacional Central: Contrataciones de deuda externa 2022.....	70
Cuadro 3-10 Operaciones de conversión cambiaria 2022.....	71
Cuadro 3-11 Deuda interna del Gobierno nacional central 2021-2022.....	73

Cuadro 3-12 Colocaciones mensuales de TES B mediante subastas.....	78
Cuadro 3-13 Tasas de corte de las subastas de TES B de largo plazo. Porcentaje.....	79
Cuadro 3-14 TES B emitidos para el pago de obligaciones Valor nominal. Billones de pesos.....	80
Cuadro 3-15 Operaciones de canje 2022 Cifras en valor nominal. Billones de pesos.....	82
Cuadro 3-16 Operaciones de redención anticipada 2022 Cifras en valor nominal – Billones de pesos.....	82
Cuadro 3-17 Saldos de TES B de largo plazo por sectores 2019-2022.....	84
Cuadro 3-18 Tenencias de TES B en los 20 fondos de inversión extranjeros más grandes 2020-2022. Billones de pesos.....	86
Cuadro 3-19 Origen de la base monetaria 1923-2000.....	95

CAPÍTULO IV

Cuadro 4-1 Deuda de las entidades descentralizadas nacionales.....	99
Cuadro 4-2 Créditos firmados por Ecopetrol S.A. 2021. Millones de dólares.....	104
Cuadro 4-3 Contratación de deuda de entidades nacionales del sector eléctrico.....	120
Cuadro 4-4 Deuda entidades del sector territorial.....	121
Cuadro 4-5 Saldos de deuda de entidades financieras.....	122
Cuadro 4-6 Contratos de deuda interna Línea Findeter S.A.....	122
Cuadro 4-7 Saldos de deuda entidades nacionales del sector transporte.....	124
Cuadro 4-8 Deuda de entidades territoriales del sector transporte.....	127
Cuadro 4-9 Endeudamiento de entidades nacionales del sector educación.....	128
Cuadro 4-10 Deuda de entidades territoriales del sector educación.....	129
Cuadro 4-11 Deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales.....	130
Cuadro 4-12 Contratación de deuda CAR 2022.....	130
Cuadro 4-13 Deuda de otras entidades del Sector Agrícola.....	131
Cuadro 4-14 Deuda de las entidades territoriales de acueducto y alcantarillado.....	132
Cuadro 4-15 Contratación de deuda empresas territoriales del sector agrícola 2022.....	133
Cuadro 4-16 Deuda de entidades territoriales del Sector Salud.....	134
Cuadro 4-17 Deuda interna de otras entidades descentralizadas.....	136

CAPÍTULO V

Cuadro 5-1 Ingresos tributarios territoriales 2014-2022.....	140
Cuadro 5-2 Deuda de los gobiernos centrales territoriales 2021 – 2022...	141
Cuadro 5-3 Deuda de los departamentos y Bogotá, como porcentaje del PIB de cada territorio. Porcentaje.....	143

Cuadro 5-4 Servicio de la deuda de los gobiernos centrales territoriales 2019-2022.....	144
Cuadro 5-5 Deuda externa de los gobiernos centrales territoriales 2022. Millones de dólares.....	146
Cuadro 5-6 Créditos firmados por gobiernos centrales territoriales 2022: Margen promedio sobre tasa de referencia. Porcentaje.....	152

CAPÍTULO VI

Cuadro 6-1 Sostenibilidad en el corto plazo deuda del GNC. Porcentaje del PIB y tasas de crecimiento.....	156
--	-----

Índice de gráficos

CAPÍTULO I

Gráfico 1-1 Evolución de la tasa de inflación: Estados Unidos y Zona euro.....	24
Gráfico 1-2 Inflación en América Latina 2019-2022: países seleccionados.....	25
Gráfico 1-3 Evolución diaria de las tasas de rendimiento de los bonos del Tesoro americano 2022. Porcentaje.....	28
Gráfico 1-4 Tasas de los bonos soberanos de 10 años 2019-2022. Porcentaje.....	29
Gráfico 1-5 Tasa de crecimiento real de la economía – Porcentajes.....	31
Gráfico 1-6 Colombia: Tasa anual de inflación 2019-2022. Porcentaje.....	34
Gráfico 1-7 Colombia: Evolución mensual de las tasas de interés internas 2019-2022. Porcentajes.....	35
Gráfico 1-8 Colombia: tasa de crecimiento real 2015-2022. Porcentajes...	36
Gráfico 1-9 Colombia: Tasa Representativa del Mercado 2022.....	39
Gráfico 1-10 Colombia: Déficit en Cuenta Corriente 2018-2022 Millones de dólares y porcentaje del PIB.....	41

CAPÍTULO II

Gráfico 2-1 Deuda del Sector Público Colombiano 2022 Billones de pesos.....	44
Gráfico 2-2 Deuda y déficit del Sector Público Colombiano 2010-2022. Porcentaje del PIB.....	47
Gráfico 2-3 Deuda del Sector público por niveles 2010-2022. Porcentaje del PIB.....	48

CAPÍTULO III

Gráfico 3-1 Variación de la deuda del Gobierno Nacional Central 2021-2022.....	60
Gráfico 3-2 Composición de la deuda del Gobierno Nacional 2010-2022 Participación porcentual.....	61
Gráfico 3-3 Deuda y déficit del Gobierno Nacional Central 2010-2022. Porcentaje del PIB.....	61
Gráfico 3-4 Índice de Bonos de Mercados Emergentes 2019-2022 EMBI (promedio mensual). Puntos básicos.....	68
Gráfico 3-5 Gobierno Nacional: perfil de vencimientos de la deuda externa - Millones de dólares.....	72
Gráfico 3-6 Evolución de las tasas de interés de los TES B denominados en pesos. Porcentaje.....	75
Gráfico 3-7 Evolución de las tasas de interés de los TES B denominados en UVR. Porcentajes.....	76
Gráfico 3-8 Perfil de TES B a 31 de diciembre de 2022.....	81
Gráfico 3-9 Grandes grupos tenedores de TES B. Evolución trimestral 2022. Billones de pesos.....	87

Gráfico 3-10 Operaciones de Transferencia Temporal de Valores 2022: volumen aprobado mensual. Billones de pesos.....	89
Gráfico 3-11 Indicador Deuda del gobierno nacional a PIB 1923-2022.....	90
Gráfico 3-12 Composición de la deuda del gobierno nacional 1923-2022....	91
Gráfico 3-13 Indicador deuda externa del gobierno nacional a PIB.....	94
Gráfico 3-14 Deuda interna del gobierno nacional con relación al PIB 1923-2022.....	97

CAPÍTULO IV

Gráfico 4-1 Deuda Grupo Ecopetrol.....	102
Gráfico 4-2 Perfil de vencimientos de Ecopetrol S.A.....	105
Gráfico 4-3 Deuda del Grupo ISA S.A.....	107
Gráfico 4-4 Deuda interna de las entidades del Grupo EPM S.A.....	109
Gráfico 4-5 Deuda externa de las entidades del Grupo EPM S.A.....	110
Gráfico 4-6 Mecanismos de financiación de EPM matriz: deuda interna.....	111
Gráfico 4-7 Mecanismos de financiación de EPM matriz: deuda externa.....	112
Gráfico 4-8 Perfil de vencimientos EPM Matriz.....	114
Gráfico 4-9 Deuda Grupo Energía de Bogotá S.A.....	116
Gráfico 4-10 Perfil de vencimientos de la EEB.....	118
Gráfico 4-11 Perfil de vencimientos TGI.....	118
Gráfico 4-12 Deuda de principales entidades del sector energía.....	119
Gráfico 4-13 Deuda de otras entidades del Sector Energía.....	120
Gráfico 4-14 Evolución de la deuda del Metro de Medellín.....	125

Capítulo V

Gráfico 5-1 Tasas reales de crecimiento departamentales 2020 y 2021....	137
Gráfico 5-2 Tasa de crecimiento real del PIB departamental 2022. Porcentaje.....	139
Gráfico 5-3 Evolución del indicador deuda a PIB de los gobiernos centrales territoriales 2010-2022.....	142
Gráfico 5-4 Deuda interna de los gobiernos centrales territoriales: grupos de prestamistas 2022.....	141
Gráfico 5-5 Deuda de departamentos y capitales, principales prestatarios 2022. Participación porcentual.....	142
Gráfico 5-6 Deuda de los Gobiernos Centrales No Capitales: 20 municipios más endeudados.....	149

CAPÍTULO VI

Gráfico 6-1 Variación deuda a PIB, tasa de crecimiento económico y tasa de interés real de la deuda.....	155
Gráfico 6-2 Balance primario neto estructural (porcentaje del PIB).....	157
Gráfico 6-3 Proyección de la deuda neta a PIB del Gobierno Nacional.....	158

Introducción

En 2023 la Contraloría General de la República (CGR) conmemora los cien años de su creación, después que el Gobierno Nacional expidiera el 19 de julio de 1923, la Ley 42 sobre “Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”. Desde entonces, el ente de control ha tenido entre sus tareas, el análisis y vigilancia de la deuda pública, para lo cual ha requerido contar con un registro oportuno, continuo y confiable de sus saldos y movimientos.

Este mandato fue reforzado en la Constitución Política de 1991, a través del Artículo 268, que le encomendó expresamente esta tarea a la CGR. Igualmente, a través de las leyes 5 de 1992 y 42 de 1993, en el parágrafo del artículo 39 de esta última, estableció la obligación que tiene este ente de control de informar a la Cámara de Representantes acerca del estado de la deuda pública nacional y de las entidades territoriales al finalizar cada vigencia fiscal.

En tal sentido, el presente informe da a conocer, de forma sistematizada, las estadísticas de la deuda del Sector Público Colombiano (SPC), tanto en forma global como de cada uno de los niveles que lo componen. La presentación para la vigencia 2022 se realiza en seis capítulos, en los cuales, el primero muestra los principales hechos macroeconómicos, tanto globales como internos, que afectaron la evolución de la deuda pública colombiana durante 2022.

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 de su portafolio de pasivos, pero también cómo ciertos hechos macroeconómicos impactaron el costo y el servicio de la deuda. El capítulo sexto aborda una de las cuestiones centrales acerca de la deuda del gobierno nacional, como lo es su sostenibilidad.

Finalmente, en el capítulo cuarto se 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. La dinámica y características de la deuda de las gobernaciones y alcaldías se exponen en el quinto capítulo del informe.

Presentación

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en 2022 la economía colombiana presentó un crecimiento real del 7,3%, después de la vertiginosa caída de la economía en 2020 (7,3%), la recuperación de 2021 y 2022 permitió que la actividad económica se ubicara en un 10,4% por encima del nivel observado en 2019 (referencia prepandemia).

El crecimiento del país fue uno de los más altos de la región, aunque al igual que lo sucedido a nivel global, la aceleración de la inflación ensombreció el panorama económico. La variación de precios en 2022, según el DANE, alcanzó el 13,12%, que significó el retorno a los niveles de inflación de dos dígitos.

En respuesta a la aceleración de la inflación, en 2022 la Junta Directiva del Banco de la República incrementó en 900 puntos básicos su tasa de interés de intervención. Con ello, las tasas de interés locales mostraron significativos incrementos durante el año. Un fenómeno similar se presentó a nivel global: aumentos de las tasas de interés y menor liquidez por la normalización acelerada de la política monetaria de los principales bancos centrales ante el incremento de la inflación

Otro fenómeno importante fue el fortalecimiento del dólar en el ámbito internacional. Para el caso colombiano, comparando las tasas de cierre anual, se registró una depreciación del 20,8% del peso colombiano frente al dólar (fuente: Superintendencia Financiera).

En medio de este panorama económico, los registros de la Contraloría General de la República (CGR) indicaron que el saldo de la deuda total del Sector Público Colombiano (SPC), al cierre de 2022, contabilizó un total de \$1.033,25 billones, equivalentes al 70,6% del PIB; mientras que frente a la deuda total le correspondió \$493,98 billones a la deuda externa (33,8% del PIB) y \$539,27 billones a la interna (36,9% del PIB).

Al comparar con el cierre de 2021, la deuda total presentó un aumento en \$158,59 billones (incremento nominal del 18,1%), con un crecimiento en el saldo de la deuda de todos los grupos de entidades públicas durante 2022: \$126,25 billones del Gobierno Nacional Central (GNC) como principal impulsor en el incremento de la deuda pública durante 2022; \$21,22 billones en las entidades descentralizadas nacionales; \$11,11 billones en el nivel territorial; \$4,07 billones en los gobiernos

centrales territoriales presentaron incrementos en su endeudamiento de y \$7,04 billones en las entidades descentralizadas territoriales.

Al cierre de 2022 la deuda pública, como proporción del PIB, se ubicó en 70,6%, con una caída de 2,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB respecto al registro de 2021. En 2022 la deuda pública externa aumentó en 0,2 p.p. del PIB y la deuda interna disminuyó en 2,9 p.p. del PIB. Debe anotarse que la evolución del indicador deuda a PIB obedeció no solo a nuevas operaciones de endeudamiento público sino también a los ajustes contables en la deuda externa por \$75,27 billones debido a la depreciación del peso y de \$18,01 billones en la deuda interna por el aumento de la UVR y la depreciación del peso.

El GNC se consolidó como el principal prestatario público en 2022, con un saldo en su deuda bruta de \$836,96 billones, que significó un incremento de \$126,25 billones (incremento nominal del 17,8%) frente al cierre de 2021. Del saldo total, \$471,49 billones (56,3%) correspondieron al endeudamiento interno y \$365,47 billones (43,7%) a la deuda externa, con la participación más alta registrada desde 2004.

Entre los factores que explicaron la evolución de la deuda del Gobierno Nacional en 2022 se encontraron:

- En la vigencia fiscal 2022 se observó una reducción del déficit fiscal del GNC: de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el desbalance de las cuentas fiscales se situó en \$77,58 billones (5,3% del PIB), con un resultado inferior en 1,7 p.p. del PIB frente al resultado del año anterior. En lo referente al déficit primario (que descuenta los gastos por intereses) en 2022, este ascendió a \$14,42 billones, equivalente al 1,0% del PIB, con una mejora de 2,6 p.p. del PIB frente al déficit primario registrado en 2021. El mejor resultado fiscal implicó unas menores necesidades de financiamiento del gobierno nacional.
- La depreciación del peso y la aceleración de la inflación incrementaron el saldo de la deuda del gobierno nacional. La inflación determina la evolución de la Unidad de Valor Constante (UVR) en que se han emitido parte de los TES B del gobierno; y la segunda, por su efecto en la deuda externa. Por la variación a lo largo del año en el valor de la UVR (12,4%) se presentó un incremento de \$16,73 billones en el monto de la deuda interna del gobierno nacional; mientras que el ajuste cambiario le aportó \$56,98 billones al saldo de la deuda por efecto de la devaluación anual de 4,74%.

Los análisis de sostenibilidad¹ de la deuda del Gobierno Nacional realizados por el equipo técnico de la Contraloría General de la República precisaron que la reducción en el indicador deuda a PIB registrado en 2022 respondió al crecimiento económico (7,5%), una tasa de interés real de la deuda estable y el efecto de la inflación en esta última variable y en el PIB nominal, lo cual redujo el denominador del indicador. El menor déficit primario también contribuyó a una menor deuda (1,6% del PIB), mientras la devaluación del año (20,8%) compensó parcialmente los anteriores factores, elevando el saldo de la deuda externa.

En el largo plazo, las metas de balance primario y deuda neta, con relación al PIB, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el Plan Financiero 2023, cumplen con las metas de la Regla Fiscal y aseguran la sostenibilidad de la deuda. No obstante, existe el riesgo para la sostenibilidad de la deuda del GNC a mediano plazo, que radica, por un lado, en un crecimiento económico (g) moderado, tal como lo espera el PND22 para el periodo 2022-2026; y de otro lado, en una probable alza de la tasa de interés real de la deuda a niveles superiores del 4,0%, lo que implicaría un mayor costo de refinanciamiento y una mayor desaceleración del crecimiento económico, lo cual, a su vez, provocaría un aumento de la relación deuda a PIB.

Además, debe advertirse que generar superávit primarios o déficits totales demasiado restringidos, como los que establece la Regla Fiscal a partir de 2026, afectan, desde el punto de vista de los balances macroeconómicos, los balances del sector privado, lo que puede ser insostenible para la economía en general.

Respecto a los gobiernos centrales territoriales, el saldo de su deuda cerró 2022 en \$26,44 billones (1,81% del PIB). Los principales prestatarios al cierre de 2022 fueron Bogotá con una deuda total de \$7,85 billones (siendo la entidad que más incrementó su deuda: \$2,17 billones), Barranquilla con \$2,76 billones, Medellín con \$2,28 billones y Antioquia con \$2,14 billones. En 2022 en el frente externo se destacaron los USD 100,00 millones recibidos por Barranquilla del *Deutsche Bank AG* destinados a la amortización de un crédito de corto plazo por el mismo valor y en el interno la contratación por parte de Bogotá de diversos créditos con la banca comercial por \$1,62 billones y el papel desempeñado por Findeter como prestamista de estos gobiernos y de entidades descentralizadas territoriales.

1. Se considera que 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.

En lo referente a las entidades descentralizadas, las nacionales cerraron con un saldo de deuda de \$117,10 billones y las territoriales de \$52,75 billones. El mayor endeudamiento de este sector estuvo jalonado, principalmente, por los sectores de minería, energía, financiero y la deuda por sentencias y conciliaciones en el marco del artículo 53 de la Ley 1955 de 2019. Por grupos empresariales, la deuda, al cierre de 2022, ascendió a \$83,89 billones para el Grupo Ecopetrol, \$22,73 billones para el Grupo EPM, \$16,73 billones para el Grupo Energía de Bogotá (GEB) y \$8,35 billones para el Grupo ISA. Dentro de las demás empresas se destacó el saldo del Metro de Medellín con \$6,37 billones.

En el frente externo se destacaron los contratos realizados por Ecopetrol por USD 2.022,35 millones con la banca comercial y del GEB por USD 509,00 millones y de EPM por USD 300,00 millones de créditos sindicados con agente administrativo el *UMB Bank* en ambos casos. En el frente interno lo hicieron la emisión de bonos locales con plazos entre 15 a 22 años por \$262.000 millones, llevada a cabo por el GEB y los créditos contratados por ISA con la banca comercial por \$600 mil millones para financiar el plan de inversiones 2022-2023.

Como el resto del sector público, las entidades descentralizadas se vieron afectadas por la fuerte depreciación del peso colombiano en 2022, aunque su exposición fue diferente debido a las estrategias de financiamiento adoptadas. Así, las entidades del grupo Ecopetrol S.A., que desde 2019 han disminuido el financiamiento interno y aumentado considerablemente su deuda externa, debieron enfrentar los riesgos por las variaciones de la tasa de cambio. En contraste, ISA S.A., que aplicó la estrategia de endeudamiento de cobertura natural tomando deuda de cada una de las entidades en los diferentes países en que funciona en la misma moneda en la que se perciben los ingresos, logró mitigar el impacto de la volatilidad de la tasa de cambio.

El incremento de las tasas de interés y la fuerte depreciación llevaron a que se incrementará el costo de nuevo endeudamiento público lo que tendrá un alto impacto en el servicio futuro de la deuda. Así el Ministerio de Hacienda realizó una única emisión de bonos externos en la vigencia 2022 con un plazo de vencimiento de 10 años y tasa cupón de 8,0% mientras que en 2020 y 2021 emisiones a plazos similares se realizaron con tasa cupón de 3,0% y 3,3%, respectivamente. Respecto a las subastas de TES B, si comparamos el valor nominal del total de las subastas (es decir el monto en que queda endeudado el gobierno) con el valor costo de la emisión (es decir los recursos que efectivamente entran a la caja del Tesoro) se observa que por cada

\$100 emitidos en 2020 entraron \$103,7 a la caja, en 2021 \$98,1 y en 2022 tan solo \$85,6. Esta situación llevó a que las subastas de TES B se suspendieran en octubre sin que se hubiese alcanzado la meta de colocaciones fijada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022.

Por las elevadas tasas de interés en 2022 solo se presentó una emisión de bonos interna (diferentes a las del gobierno): la de GEB por \$262.000 millones. No se realizó ninguna emisión de bonos externos. En el caso de los gobiernos territoriales de acuerdo con los registros del Formato único Territorial (FUT) el 85% de su deuda interna esta contratada a tasa variable por lo cual el servicio de su deuda se elevó en 2022. Las entidades con deuda interna en dólares (Antioquia y Transportadora de Gas Internacional, por ejemplo) y en UVR (ISA y Bogotá) vieron elevado el servicio de su deuda por la depreciación del peso y la aceleración de la inflación.

Para terminar, la Contraloría General de la República llama nuevamente la atención sobre la necesidad de contar con una efectiva gestión de la deuda, que permita cubrir las necesidades de financiamiento, cumplir con el servicio, tener un perfil de vencimientos adecuado, y propender por una reducción de la deuda externa que, junto al de la deuda externa privada, son elevados y se constituyen en fuentes de vulnerabilidad externa de la economía colombiana. En el caso de los gobiernos centrales territoriales, la Contraloría General de la República estará atenta a la evolución de su endeudamiento durante 2023 por tratarse del último año de los mandatarios locales y en el que tradicionalmente se hace una mayor contratación de deuda.

Capítulo I

Situación de la economía en 2022

En enero de 2022 el Fondo Monetario Internacional (FMI) advertía sobre las difíciles condiciones que debería afrontar la economía en ese año: moderación en el ritmo de crecimiento, aceleración de la inflación al inicio del año con una disminución en la segunda parte debido al endurecimiento de la política monetaria y un margen de maniobra más limitado de la política fiscal².

El estallido de una guerra entre Rusia y Ucrania, el desarrollo de la pandemia en China y la persistencia de los desajustes en las cadenas globales de suministros llevaron a que la situación resultara ser más desfavorable de lo esperado. La inflación en las economías avanzadas alcanzó registros no observados en décadas y los bancos centrales respondieron con medidas contractivas que dificultaron el proceso de recuperación económica. Las tasas de interés se dispararon y el dólar se fortaleció a nivel global.

En el frente local la economía mostró un fuerte dinamismo, sobre todo, en el primer semestre del año. La inflación volvió a registrar valores de dos dígitos y en respuesta el Banco de la República elevó su tasa de interés de política. Otro de los fenómenos observados en 2022 fue la depreciación del peso colombiano, la cual se acentuó en el segundo semestre del año.

El Gobierno Nacional mostró un menor déficit en sus cuentas favorecido por la recuperación económica, aunque el desbalance externo volvió a incrementarse y se convirtió en una de las principales fuentes de vulnerabilidad de la economía.

A continuación, este capítulo presenta una panorámica general de la situación económica en 2022, la primera parte trata de lo sucedido a nivel global y la segunda lo relacionado con la economía colombiana.

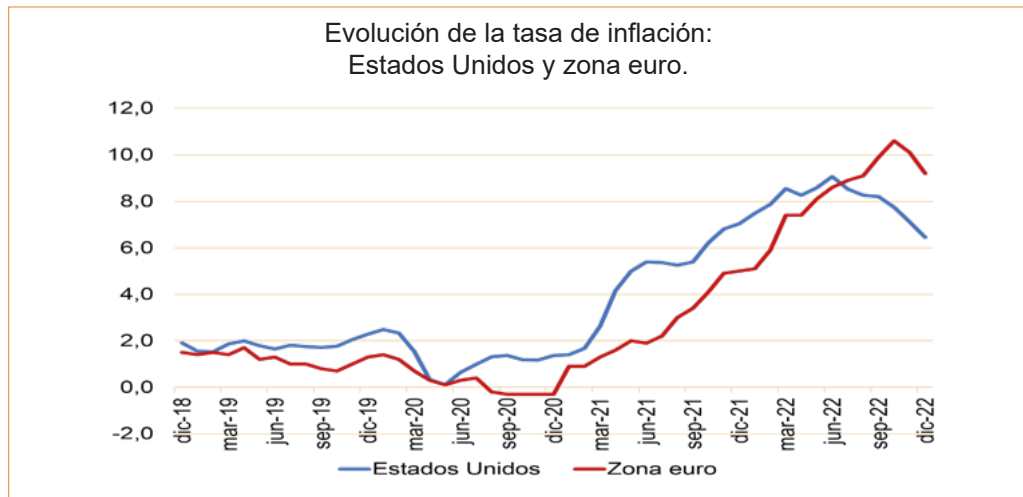
2. El FMI (2023) Perspectivas de la economía mundial enero de 2023. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>.

1.1 Contexto económico global

La aceleración de la inflación se constituyó en uno de los factores clave para explicar la evolución de la economía durante 2022. En 2021 el avance en las campañas de vacunación permitió el levantamiento de las medidas de distanciamiento social y aceleró la demanda de bienes y servicios. En tal sentido y dado que la oferta no pudo responder a este incremento (debido a la escasez de materias primas y los problemas en las cadenas de suministros), se generó una presión alcista sobre los precios. El estallido de un conflicto bélico entre Ucrania y Rusia en febrero de 2022 acentuó las presiones inflacionarias debido al peso de estos dos países como productores de alimentos, fertilizantes y energéticos (petróleo y gas natural).

Los registros de inflación en los países avanzados mostraron máximos históricos. En el caso de los Estados Unidos la inflación anual cerró 2021 en 7,0% y mantuvo una tendencia creciente durante el primer semestre de 2022 hasta alcanzar un máximo de 9,1% en junio³ (Gráfico 1-1), cuyo valor fue el más alto registrado desde noviembre de 1981. En el caso de los países de la zona euro, la inflación se ubicó en 5,0% para 2021 y se aceleró en 2022 hasta llegar a un máximo de 10,6%⁴ en octubre.

Gráfico 1-1



Fuente: *Bureau of Labor Statistics* - Banco Central Europeo.

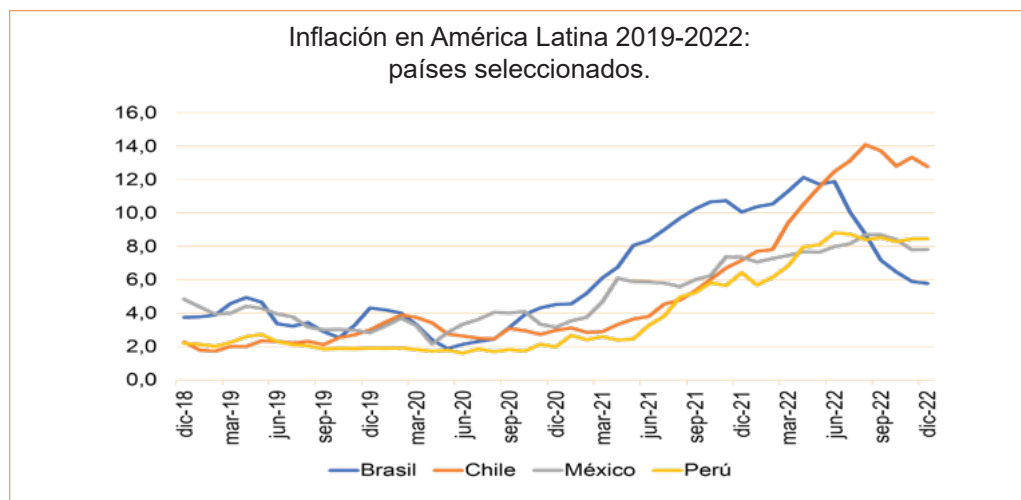
3. Fuente: *Bureau of Labor Statistics*.

4. Fuente: Banco Central Europeo.

El crecimiento de los precios mostró el mayor impacto del conflicto entre Rusia y Ucrania sobre las economías europeas por la cercanía geográfica. En especial, la dependencia europea de la producción rusa de gas natural llevó a un incremento de los precios de la energía por las restricciones en la oferta producto de las sanciones y restricciones europeas a la economía rusa.

Los países latinoamericanos también registraron una aceleración en el aumento de sus precios desde 2021, la cual se mantuvo durante el primer semestre de 2022 (Gráfico 1-2), cuando las medidas monetarias contractivas comenzaron a tener efecto. La inflación anual en Chile cerró en 12,8 %, la más alta desde 1992; en Perú se ubicó en 8,5% y en México en 7,8%. En el caso de Brasil se destacó la fuerte corrección observada desde junio de 2022, mientras la inflación anual cerraba el primer semestre en 11,9% y al finalizar el año llegaba a 5,8%, debido al fuerte ajuste monetario implementado por su banco central.

Gráfico 1-2



Fuente: Banco de Pagos Internacionales

Los incrementos en los niveles de precios llevaron a los bancos centrales a revertir muchas de las medidas expansionistas desarrolladas para enfrentar las consecuencias adversas de la pandemia. En 2020 los bancos centrales de las economías avanzadas mantuvieron o recortaron sus tasas de interés de intervención llevándolas a niveles cercanos a cero, mientras que los bancos centrales de los países latinoamericanos realizaron fuertes recortes a sus tasas de política. Adicionalmente, se implementaron

programas de compras de títulos para brindar liquidez a la economía. Inicialmente se proyectaba que estas condiciones laxas se mantendrían por un largo periodo y se irían desmontando paulatinamente. Los altos niveles registrados de inflación llevaron a un cambio de estrategia tratando de poner freno al incremento de la demanda.

La Reserva Federal (FED) inició en noviembre de 2021 el recorte de su programa de compra de activos, tanto bonos del Tesoro como titularizaciones hipotecarias. En marzo de 2022 dio por finalizado su programa de compra de activos y en junio inició la implementación de un programa de venta de sus tenencias de títulos, tanto públicos como privados, en USD 47.500 millones al mes, la cual se duplicó luego de tres meses⁵.

En marzo de 2022 la FED comenzó una serie de alzas en su tasa de política, llevándola de un rango de 0,0% a 0,25% en diciembre de 2021 a un rango de 4,25% a 4,50% en diciembre de 2022 (Cuadro 1-1). Es decir, un incremento anual de 425 p.b. El rango final se ubicó en 275 puntos básicos por encima del valor prepandemia, mostrando la nueva postura contraccionista de la autoridad monetaria estadounidense.

En julio de 2022 el Banco Central Europeo (BCE) aumentó sus tres tipos de interés oficiales en 50 puntos básicos, siendo el primer incremento en once años. Este aumento fue el primero de una serie de alzas que llevaron el conjunto de sus tasas de intervención a 2,50% al cierre de 2022. El BCE terminó su programa de compra de activos en el tercer trimestre del año, el consejo de gobierno del BCE anunció que reinvertirá el principal de los títulos adquiridos en el marco del Programa de compras de activos (APP) y del Programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP) e iniciará la venta de los títulos del primer programa en el primer trimestre de 2023. El Banco de Inglaterra inició su ciclo de alzas de la tasa de política en el último trimestre de 2021. Para marzo de 2022 su tasa de intervención ya había alcanzado el nivel prepandemia de 0,75%. Los incrementos posteriores permitieron que al cierre de 2022 la tasa fuese de 3,50%.

5. Ese proceso de reducción de la hoja de balance de la FED se conoce como “*quantitative tightening*”.

Cuadro 1-1**Evolución trimestral de las tasas de interés de política. Países seleccionados
Porcentaje**

Trimestre	Reserva Federal	Banco Central Europeo	Banco de Inglaterra	Banco Central de Argentina	Banco Central de Brasil	Banco Central de Chile	Banco de México	Banco Central de Reserva del Perú
dic-18	2,38	0,00	0,75	59,25	6,50	2,75	8,25	2,75
mar-19	2,38	0,00	0,75	68,16	6,50	3,00	8,25	2,75
jun-19	2,38	0,00	0,75	62,69	6,50	2,50	8,25	2,75
sep-19	1,88	0,00	0,75	78,37	5,50	2,00	7,75	2,50
dic-19	1,63	0,00	0,75	55,00	4,50	1,75	7,25	2,25
mar-20	0,13	0,00	0,10	38,00	3,75	1,00	6,50	1,25
jun-20	0,13	0,00	0,10	38,00	2,25	0,50	5,00	0,25
sep-20	0,13	0,00	0,10	38,00	2,00	0,50	4,25	0,25
dic-20	0,13	0,00	0,10	38,00	2,00	0,50	4,25	0,25
mar-21	0,13	0,00	0,10	38,00	2,75	0,50	4,00	0,25
jun-21	0,13	0,00	0,10	38,00	4,25	0,50	4,25	0,25
sep-21	0,13	0,00	0,10	38,00	6,25	1,50	4,50	1,00
dic-21	0,13	0,00	0,25	38,00	9,25	4,00	5,50	2,50
mar-22	0,38	0,00	0,75	44,50	11,75	7,00	6,50	4,00
jun-22	1,63	0,00	1,25	52,00	13,25	9,00	7,75	5,50
sep-22	3,13	1,25	2,25	75,00	13,75	10,75	9,25	6,75
dic-22	4,38	2,50	3,50	75,00	13,75	11,25	10,50	7,50

Nota: para Estados Unidos corresponde al punto medio del rango definido por la FED.

Fuente: Banco de Pagos Internacionales

Los bancos centrales de los países latinoamericanos, con excepción de Argentina, iniciaron la normalización de su política monetaria con anterioridad a la de los países avanzados. Brasil inició sus alzas desde comienzos de 2021 para enfrentar los altos niveles de inflación registrados y para el cierre de 2021 ya se ubicaba por encima del nivel prepandemia. Para marzo de 2022 los bancos centrales de los demás países ya habían iniciado sus ciclos de alzas. Al finalizar 2022 la tasa de intervención en Argentina había aumentado en 3.700 p.b, en 725 p.b. en Chile, en 500 p.b. en México y Perú y en 425 p.b. en Brasil.

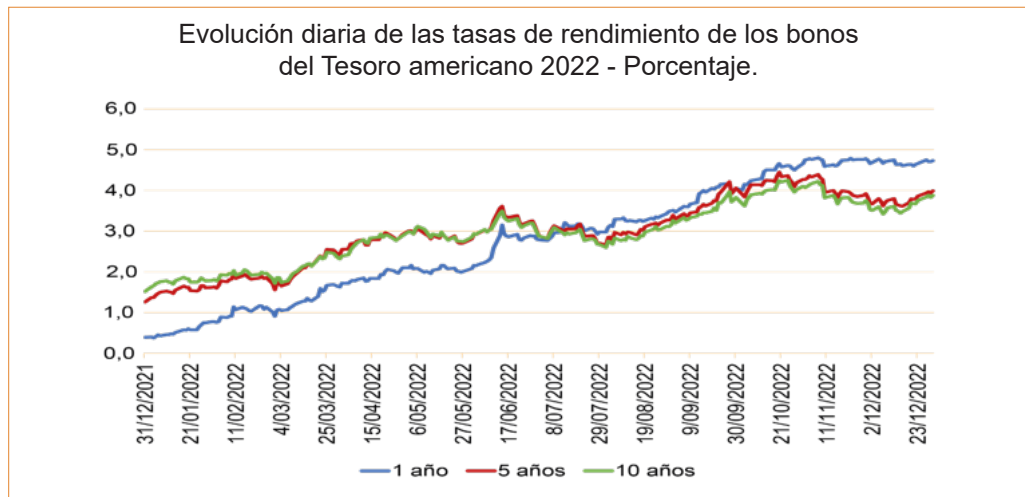
Las medidas contraccionistas de política monetaria adoptadas por los bancos centrales tuvieron diversas consecuencias, entre las que destacan: la elevación de los tipos de interés incluyendo las de los bonos soberanos, el fortalecimiento del dólar a nivel global y una ralentización del crecimiento económico (hasta el punto de que comenzó a contemplarse la posibilidad de una recesión). En últimas, el

ambiente externo se tornó menos favorable llevando a un incremento de los indicadores de riesgo global.

Las tasas de corto plazo siguieron el comportamiento de la tasa de la FED. La *prime rate* inició 2022 en 3,25%, valor que se había mantenido durante todo 2021 y finalizó 2022 en 7,50%. La *Secured Overnight Financing Rate (SOFR) overnight*⁶ inició el año en 0,05% y cerró 2022 en 4,3%. Es decir, ambas tasas presentaron un incremento de 425 p.b., el mismo de la tasa de política de la FED.

Las tasas de rendimiento de los bonos del tesoro americano presentaron una tendencia al alza durante 2022 con periodos de estabilidad a mediados y al final del año (Gráfico 1-3). El hecho más notable fue la inversión de la curva de rendimiento de estos títulos, de forma que las tasas de los bonos de los tramos de vencimiento más cercanos presentaron mayores incrementos que las referencias de largo plazo: la tasa del bono a un año subió 434 p.b., la de cinco años en 273 p.b. y la de diez años en 236 p.b., cerrando 2022 en 4,73%, 3,99% y 3,88%, respectivamente. Las crecientes expectativas de inflación impulsaron la fuerte alza de las tasas de la parte corta mientras que los malos resultados de la actividad económica llevaron a un aumento más moderado de las tasas de la parte media y larga de la curva de rendimiento.

Gráfico 1-3

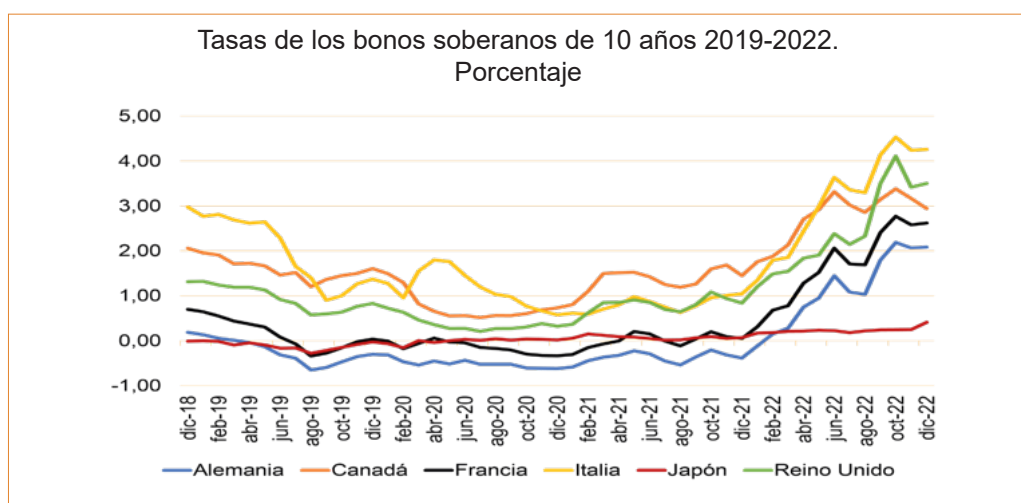


Fuente: Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

6. La SOFR, tasa que reemplazó a la LIBOR, es publicada por la Reserva Federal de Nueva York desde 2018 y refleja el costo a un día de los préstamos garantizados con Repos de títulos del Tesoro Americano.

Los bonos soberanos de largo plazo de las economías avanzadas también registraron una desvalorización durante 2022. En el caso europeo se dio pese a la implementación de un programa de compras de bonos públicos por parte del BCE, denominado Instrumento para la Protección de la Transmisión (TPI, por sus siglas en inglés). El mayor aumento lo registró el título italiano con 321 p.b., mientras que el bono canadiense lo hizo en 149 p.b. En el caso del bono japonés de 10 años, tan solo alcanzó a registrar un crecimiento de 34 p.b. debido a la política de su banco central de mantener en 0,0% su tasa de interés de política (Gráfico 1-4).

Gráfico 1-4



Fuente: OCDE.

El acelerado proceso de normalización de la política monetaria por parte de la FED y el incremento de la aversión global al riesgo por la guerra en Ucrania, la posibilidad de una recesión global y la continuidad de los confinamientos en China, llevaron a una apreciación del dólar a nivel global desde inicios del año. Esta tendencia se sostuvo durante los tres primeros trimestres y solamente en el cuarto trimestre se observó una corrección parcial. Medido por el índice DXY⁷, entre diciembre de 2021 y septiembre de 2022, el dólar se apreció en 17,2% frente a las principales monedas del mundo. En el último trimestre presentó una corrección del 7,7%, debido al descenso de la inflación de Estados Unidos y la expectativa de una moderación en el ritmo de ajuste de las medidas de la FED.

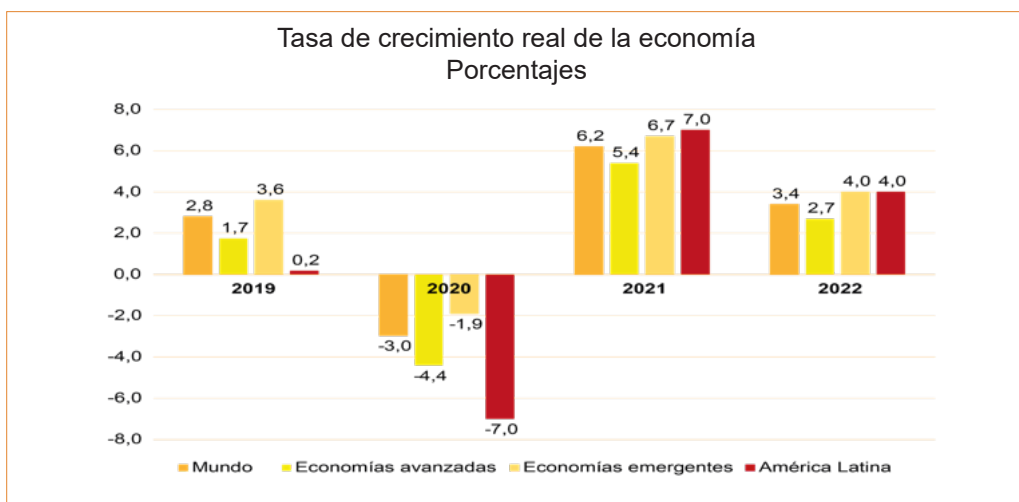
7. El índice DXY compara diariamente el comportamiento del dólar estadounidense frente a las otras seis principales divisas del mundo: el euro, el yen japonés, la libra esterlina, el dólar canadiense, la corona sueca y el franco suizo.

Por monedas, el euro se depreció 16,2% frente al dólar durante los primeros nueve meses del año, destacando que para agosto se había alcanzado la paridad y para el último trimestre se apreció en 8,6% con el inicio de los ajustes de la tasa de política del BCE. Por su parte, la libra esterlina se depreció 22,1% entre enero y septiembre, debido a los factores comunes mencionados anteriormente y a la crisis política que llevó a la salida del primer ministro *Boris Johnson*. En el cuarto trimestre se presentó una apreciación del 8,2%, pese a las dificultades para la conformación de un nuevo gobierno.

Respecto a las monedas latinoamericanas, estas se vieron afectadas por la evolución de los precios internacionales de los *commodities*, la incertidumbre política por procesos electorales internos y las medidas de intervención cambiaria adoptadas por los respectivos bancos centrales. Comparando las tasas de cambio promedio anuales se observó un comportamiento mixto: mientras el peso argentino y el chileno se depreciaron en 37,5% y en 14,9% respectivamente, el real brasileño, el sol peruano y el peso mexicano se apreciaron en 4,2%, 1,2% y 0,9%, respectivamente (Fuente: Banco de Pagos Internacionales).

Las condiciones más restrictivas producto del endurecimiento de la política monetaria, la persistencia de los problemas en las cadenas de suministro, la invasión rusa a Ucrania, las restricciones en la oferta de energéticos (especialmente en Europa), las restricciones a la población por el desarrollo de la pandemia en China, los problemas del sector inmobiliario en ese país, la caída en los indicadores de confianza fueron algunos de los factores que explican la marcada desaceleración de la economía mundial en 2022.

De acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la tasa de crecimiento de la economía en 2022 fue de 3,4%, inferior en 2,8 puntos porcentuales (p.p.) al crecimiento de 2021 (Gráfico 1-5). La desaceleración afectó tanto a las economías avanzadas como a las emergentes. Las primeras crecieron en términos reales 2,7%, la mitad del registro de 2021. Las economías emergentes presentaron un crecimiento de 4,0% (favorecidas por el incremento de los precios internacionales de los *commodities*), con un retroceso de 2,7 p.p. respecto al año anterior.

Gráfico 1-5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

De acuerdo con los datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la principal economía del mundo presentó un crecimiento de 2,1% en 2022, lo cual resultó inferior al 5,9% registrado en 2021. La caída en las exportaciones y la disminución en el consumo privado, la inversión fija no residencial y el gasto del gobierno explicaron este retroceso. En los dos primeros trimestres de 2022 la economía de Estados Unidos presentó variaciones reales negativas, por lo que se empezó a considerar la posibilidad de una recesión, que como se mencionó, afectó los mercados de bonos públicos.

Los países de la zona euro, por su parte, registraron un incremento de 3,5% en 2022, resultado, principalmente, de la guerra entre Ucrania y Rusia. En tal sentido, Alemania creció tan solo 1,8%, Francia lo hizo en 2,6%, Italia en 3,7% y España en 5,5% (Fuente: Eurostat), estas últimas favorecidas por la reactivación del turismo en el primer semestre del año. El crecimiento real del PIB del Reino Unido en 2022 fue de 4,0%, frente a la expansión de 7,6% de 2021 (Fuente: Oficina Nacional de Estadística), destacándose el estancamiento de la economía británica en el último trimestre del año, afectada por la incertidumbre generada por las dificultades para consolidar un nuevo gobierno. Finalmente, Japón creció 1,0% en 2022, debido al menor ritmo de aumento en el consumo.

Respecto a las economías emergentes, China evidenció un crecimiento real del 3,0%, el segundo peor resultado del siglo (solo superado por

2020 el año del impacto más fuerte de la pandemia), producto de la política de Cero Tolerancia a la COVID que afectó negativamente la economía del gigante asiático por los continuos confinamientos de la población, sumado a la crisis del sector inmobiliario y de la industria tecnológica, una sequía que afectó la producción agrícola y la débil respuesta del gobierno chino.

Las economías latinoamericanas, por su parte, presentaron un crecimiento de 4,0% frente al 7,0% de 2021. De tal manera, Brasil creció 2,9% afectado por el retroceso del sector primario debido a las malas cosechas obtenidas; Argentina creció 5,2%, marcando dos años con crecimiento positivo, algo no observado desde 2010-2011; Chile registró un crecimiento real de 2,4% con una marcada desaceleración en el segundo semestre, la economía chilena se ha visto afectada por la caída de la actividad minera y la de transporte y la incertidumbre generada por el proceso de reforma constitucional, aún no concluido. Por su parte la economía peruana creció en 2,68%, debido a que el sector pesquero mostró un fuerte retroceso y los sectores minero y de hidrocarburos presentaron un crecimiento de tan solo 0,35%. Finalmente, México presentó un crecimiento de 3,1%, superior a las expectativas de las autoridades, por el incremento del consumo y la industria automotriz.

El resultado positivo, en términos de crecimiento económico, ayudó a mejorar los ingresos fiscales, lo cual, acompañado del desmonte de muchos de los programas implementados durante la pandemia para mitigar el impacto negativo de la crisis sobre los ciudadanos y las empresas, se tradujo en una reducción de los desbalances fiscales.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el déficit del gobierno general, como proporción del PIB en 2022, ascendió a 4,7% a nivel global (Cuadro 1-2), lo cual representó una mejora de 1,9 p.p. del PIB respecto al resultado de 2021⁸. Sin embargo, el desbalance fiscal aún se encuentra por encima del observado en 2019 (3,6%) último año antes de la crisis por la pandemia.

8. De acuerdo con el FMI, la reducción del déficit primario ha sido más pronunciado y se acerca a los niveles prepandemia. El incremento del pago de intereses ha impedido una mayor reducción del déficit total (FMI. Monitor Fiscal abril de 2003, pág. i).

Cuadro 1-2

**Déficit fiscal y Deuda pública del gobierno general por grupos de países
2018-2022
Porcentajes.**

Región	2018	2019	2020	2021	2022
Déficit del Gobierno General					
Mundo	-2,9	-3,6	-9,6	-6,6	-4,7
Economías avanzadas	-2,4	-3,0	-10,2	-7,5	-4,3
Economías emergentes	-3,5	-4,5	-8,6	-5,2	-5,2
América Latina	-5,0	-4,1	-8,8	-4,5	-3,9
Deuda del Gobierno General					
Mundo	82,8	84,3	99,7	95,5	92,1
Economías avanzadas	102,9	104,0	122,9	117,4	112,5
Economías emergentes	52,7	55,1	64,8	64,3	64,6
América Latina	67,4	68,3	77,3	71,9	69,7

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los mejores resultados fiscales y la recuperación económica en 2022 permitieron reducir el indicador de deuda del gobierno general a PIB: 92,1% a nivel global. Si se compara con 2020 (cuando se alcanzó el 99,7%) se presentó un retroceso de 7,6 p.p. del PIB, pero el resultado es aún superior en 7,8 p.p. al de 2019. La reducción ha sido desigual entre las distintas regiones: mientras las economías avanzadas (aquellas que tuvieron el mayor incremento en 2020) presentaron una reducción acumulada del indicador deuda a PIB de 10,4 p.p. al comparar 2022 con 2020, las economías emergentes tan solo tuvieron una reducción de 0,2 p.p. del PIB.

A futuro los mercados de deuda pública afrontaran un panorama más desafiante:

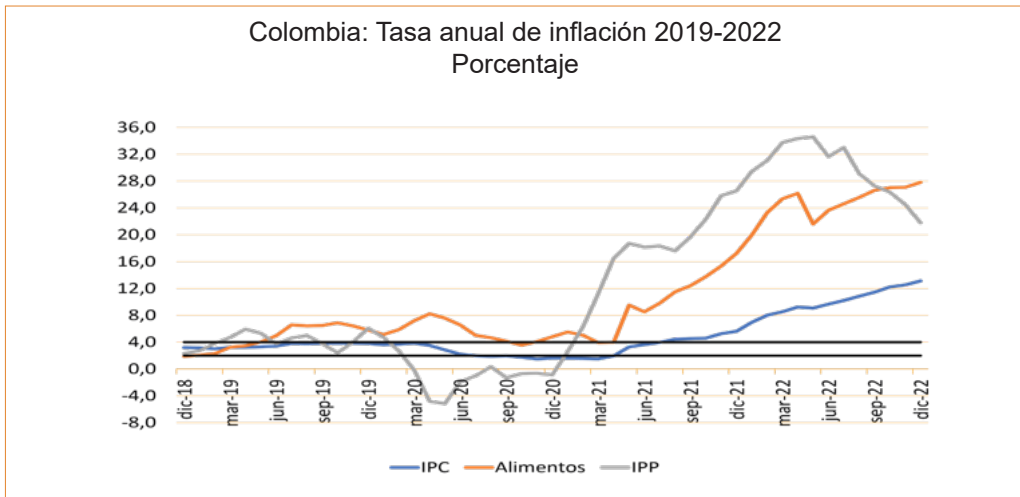
“Tras incrementar sustancialmente sus tenencias de títulos durante la pandemia, los bancos centrales han comenzado a reducir sus balances. Este proceso de normalización podría presentar desafíos para los mercados de deuda soberana en un momento en el que la liquidez es escasa en general, los niveles de deuda son elevados y la oferta adicional de deuda soberana tendrá que ser absorbida por inversionistas privados”⁹.

9. Fondo Monetario Internacional (2023) Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Pág. 2.

1.2 Contexto económico local

Durante 2022 la evolución de la inflación ocupó un lugar central en el comportamiento de la economía colombiana y las decisiones de política económica. Desde agosto de 2021 la tasa anual de inflación rebasó el límite superior del rango fijado por el Banco de la República como objetivo de la política monetaria (Gráfico 1-6). A diferencia de lo sucedido en otros países de la región, la inflación mantuvo una tendencia creciente a lo largo de 2022, cerrando el año en 13,12% como el valor más alto desde 1998 cuando se registró una variación de precios del 16,70%.

Gráfico 1-6

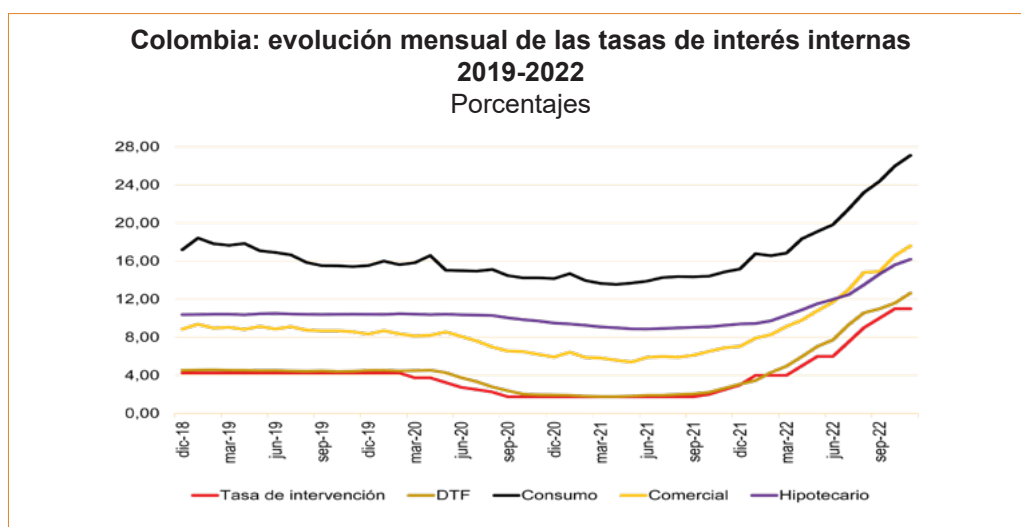


Fuente: DANE.

Discriminando por grupos, se destacó el incremento de alimentos y bebidas no alcohólicas (27,81%), restaurantes y hoteles (18,54%) y muebles y artículos para el hogar (18,25%); mientras que las menores variaciones se dieron en información y comunicaciones (0,25%) y educación (5,98%). Diversos factores contribuyeron con el incremento de los precios: choques adversos que afectaron la oferta de alimentos, el aumento de los precios al productor (con una variación anual de 21,8% en 2022, aunque con una tendencia decreciente en el segundo semestre del año), los incrementos de los precios internacionales de materias primas y productos terminados, los altos incrementos salariales, los altos niveles de la demanda interna y las presiones cambiarias, especialmente durante el segundo semestre del año.

En respuesta al crecimiento de la inflación, la Junta Directiva del Banco de la República inició desde septiembre de 2021 una serie de incrementos graduales de su tasa de interés de intervención. En 2022 el Emisor subió en 900 p.b. su tasa de política y la llevó de 3,0% en diciembre de 2021 a 12,0% en diciembre de 2022 (Gráfico 1-7). Con la medida se buscaba un proceso gradual de convergencia de la inflación a la meta fijada por el Emisor (rango entre 2,0% y 4,0%) y la autoridad monetaria espera que este objetivo se alcance más allá de 2023. Cabe destacar que, pese a los continuos aumentos, la tasa real de intervención se mantuvo en terreno negativo durante todo 2022.

Gráfico 1-7



Fuente: Banco de la República.

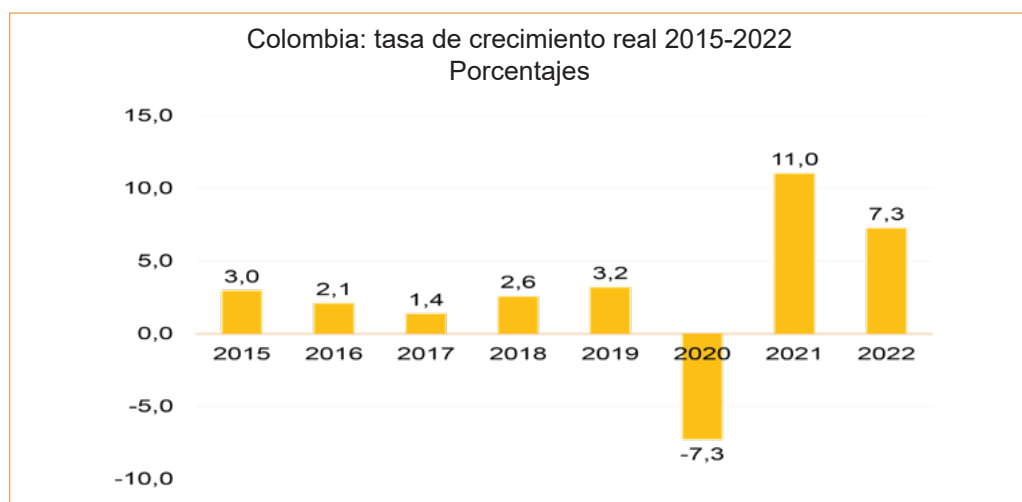
En 2022 las tasas de interés local aumentaron en respuesta a la mayor inflación y el incremento en la tasa de interés de política del Banco de la República. Si se comparan los datos de diciembre de 2021 y 2022 se observa como la DTF 90 días se incrementó en 103 p.p.¹⁰ llegando a 13,42%, la tasa de los créditos de consumo subió 13,53 p.p. hasta 28,71%, la de los créditos comerciales en 11,79 p.p. hasta 18,84% y la de los préstamos hipotecarios en 7,77 p.p. llegando a 17,17% (fuente: Banco de la República).

10. Un punto porcentual (p.p.) equivale a 100 puntos básicos (p.b.)

Pese al incremento de las tasas de interés, la cartera de créditos mostró en 2022 un crecimiento nominal del 16,9% y se situó en \$650,30 billones, impulsada por el incremento del 18,3% de la cartera de consumo (Fuente: Banco de la República). Cabe destacar que en términos reales el crecimiento de la cartera se desaceleró desde junio de 2022 cuando alcanzó un máximo de 6,8%, mientras que para diciembre el incremento real fue de 3,8%. Debe destacarse que la cartera de consumo mantuvo crecimientos reales de dos dígitos entre marzo y septiembre de 2022. El incremento de la cartera de consumo ayudó a explicar el buen desempeño de la demanda interna en 2022, como se mostrará a continuación.

Según el DANE, en 2022 el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció 7,3% en términos reales (Gráfico 1-8). En el bienio anterior a la pandemia, la economía colombiana presentó una mejora en su ritmo de crecimiento, al pasar de 2,6% en 2018 a 3,2% en 2019. La pandemia de la COVID 19 y las medidas adoptadas para contenerla impactaron negativamente la actividad económica llevando a que en 2020 registrara una contracción histórica del 7,3% en términos reales. En 2021 se vivió un proceso de recuperación con la normalización paulatina de la actividad de los diferentes sectores económicos, de forma que logró darse un rebote en V con un crecimiento del 11,0% en términos reales.

Gráfico 1-8



Fuente: DANE.

Aunque el crecimiento real de la actividad económica en 2022 fue uno de los más altos de la región, estuvo por debajo de las expectativas de las autoridades económicas: el Ministerio de Hacienda estimaba un crecimiento del 8,2%¹¹ y el Banco de la República del 8,0%¹². Durante los tres primeros trimestres de 2022 se mantuvo el ritmo acelerado de recuperación de la economía, marcando tasas de crecimiento real de 7,8%, 12,3% y 7,8%. El cuarto trimestre mostró una desaceleración con un incremento de 2,9%, más en la línea del crecimiento histórico del país.

Los sectores con un crecimiento real por encima del PIB fueron las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios (39,9%); información y comunicaciones (13,9%); comercio, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida (11,1%) y la industria manufacturera (9,8%). En tanto que los peores desempeños los registraron la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con una caída de 1,8% y la explotación de minas y canteras con un aumento de 1,6%.

En 2022 la demanda interna creció 9,4% en términos reales (Cuadro 1-3), sustentada en el crecimiento de la formación bruta de capital (16,8%) y el consumo privado (9,5%), el cual tuvo una fuerte desaceleración en el último trimestre del año (3,9% frente al 11,8% promedio de los tres primeros trimestres). El consumo del gobierno, que fue el componente con menor caída durante 2020 y ayudó a la recuperación de 2021, presentó en 2022 un incremento real de tan solo 0,3% (con una notable caída de 6,3% en el cuarto trimestre). Las exportaciones presentaron en 2022 una recuperación del 14,8%, que comparando con los niveles prepandemia (2019), fue superior en 2,9% en términos reales. Las importaciones crecieron 22,3% y se situaron en 24,1% por encima del nivel prepandemia.

11. Actualización del Plan Financiero 2023, diciembre 30 de 2022, Tabla 1.

12. Informe de Política Monetaria enero 2023, pág. 24.

Cuadro 1-3

Colombia: Producto Interno Bruto desde el enfoque del gasto
2019-2022.

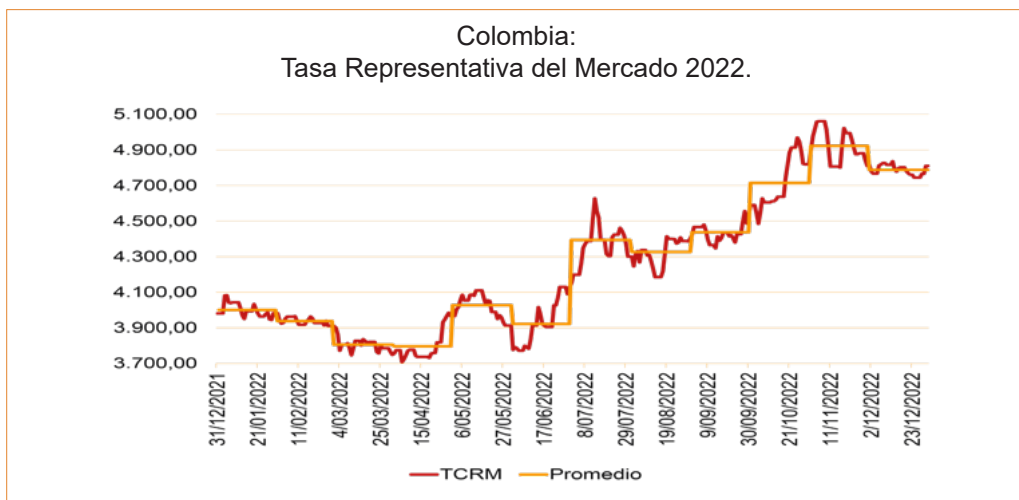
Concepto	Billones de pesos de 2015				Tasa de crecimiento (%)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Demanda interna	949,14	877,62	995,39	1.089,43	4,0	(7,5)	13,4	9,4
Consumo final de los hogares + ISFLH	613,73	583,81	668,61	732,42	4,1	(4,9)	14,5	9,5
Consumo final del gobierno general	142,15	141,07	154,92	155,39	5,3	(0,8)	9,8	0,3
Formación bruta de capital	193,15	152,44	171,58	200,43	3,0	(21,1)	12,6	16,8
Exportaciones	133,73	103,43	119,86	137,65	3,1	(22,7)	15,9	14,8
Importaciones	202,25	162,00	205,26	251,01	7,3	(19,9)	26,7	22,3
Producto Interno Bruto	881,22	817,32	907,35	973,19	3,2	(7,3)	11,0	7,3

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La Tasa Representativa del Mercado (TRM) cerró 2022 en \$4.810,20, con una depreciación del 20,8% en el peso colombiano (Gráfico 1-9). Durante el primer trimestre del año el peso se apreció en 5,8%, favorecido por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo¹³ y las positivas perspectivas acerca de la actividad económica. La situación cambió en los dos siguientes trimestres con un fuerte incremento de la TRM debido al fortalecimiento global del dólar, un entorno internacional más desafiante por las perspectivas de desaceleración de la actividad económica global y el impacto de una política monetaria más restrictiva y a nivel local por la incertidumbre sobre los resultados electorales y posteriormente por las políticas que adoptaría el nuevo gobierno. La incertidumbre que generaron las declaraciones de miembros del gobierno acerca del futuro de la exploración y explotación de petróleo presionaron al alza la TRM, llevando a que se alcanzará un máximo histórico de \$5.061,21 en noviembre. Dada la fuerte alza observada se creó la expectativa de una intervención por parte del Banco de la República, tal como lo hicieron sus pares en la región, la cual no se realizó¹⁴.

13. La referencia Brent inició el año en USD 78,25 y mostró una tendencia creciente en el primer trimestre debido a los temores de una escasez de crudo por el estallido del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. A finales de febrero el precio superó la barrera de los cien dólares por barril, valor no registrado desde septiembre de 2014 y a inicio de marzo registró un valor de USD 133,18 constituyéndose en el máximo del año. La desaceleración de la actividad económica y la liberación de Estados Unidos y de la Agencia Internacional de Energía de parte de sus reservas estratégicas de crudo llevaron a una caída de la cotización en abril. Las interrupciones del suministro de Rusia por las sanciones impuestas por los países europeos aumentaron el precio

Gráfico 1-9



Fuente: Banco de la República.

Uno de los resultados más importantes del Gobierno Nacional Central (GNC) en la vigencia 2022 fue la reducción del déficit fiscal. Según el Ministerio de Hacienda, el desbalance de las cuentas fiscales fue de \$77,58 billones y representó el 5,3% del PIB, cuyo resultado fue inferior en 1,7 p.p. del PIB al del año anterior (Cuadro 1-4). Respecto al déficit primario (que descuenta los gastos por intereses) este ascendió a \$14,42 billones, equivalente al 1,0% del PIB, con una mejora de 2,6 p.p. del PIB frente al déficit primario registrado en 2021.

en mayo y junio. Los temores de una recesión llevaron a que durante el segundo semestre el precio internacional del petróleo presentará una tendencia decreciente pese a los anuncios de recortes adicionales a la oferta hechos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y sus países productores aliados

14. La posición del Banco de la República se explicó en el Informe al Congreso de marzo de 2023 donde se expone que:

“en un entorno externo muy incierto, como el observado en el periodo reciente, se considera que el uso de las reservas internacionales debe ser especialmente cuidadoso. En particular, los niveles de colchones internacionales de liquidez externa deben mantenerse para ser utilizados solo bajo tensiones severas en las condiciones externas, en la medida en que la presencia de niveles adecuados contribuye a facilitar el acceso del país a financiación internacional. Con base en las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta las ventajas de la flotación cambiaria, en la actual coyuntura no han sido claros los argumentos a favor de una intervención por parte del Banco de la República para frenar la depreciación del peso, ni para atenuar la volatilidad cambiaria.” (Pág. 83)

Cuadro 1-4**Colombia: Déficit fiscal
2019-2022.**

Concepto		Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Gobierno Nacional Central	Déficit total	-26,05	-77,76	-83,15	-77,58	-2,5	-7,8	-7,0	-5,3
	Déficit primario	4,75	-49,43	-43,47	-14,42	0,4	-5,0	-3,6	-1,0
Gobierno General	Déficit total	-27,57	-78,42	-83,50	-94,89	-2,6	-7,9	-7,0	-6,5
	Déficit primario	3,80	-43,14	-42,92	-30,32	0,4	-4,3	-3,6	-2,1
Sector Publico No Financiero	Déficit total	-25,61	-76,00	-83,62	-90,57	-2,4	-7,6	-7,0	-6,2
	Déficit primario	5,67	-52,46	-41,47	-24,09	0,5	-5,3	-3,5	-1,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El mejor resultado fiscal obedeció a un incremento anual de 0,2 p.p. del PIB en los ingresos y una reducción de 1,5 p.p. del PIB de los gastos. El incremento observado en los ingresos del GNC fue el resultado de un crecimiento del 30,7% en los ingresos tributarios, los cuales llegaron a \$212,00 billones. Este aumento fue parcialmente compensado por una caída de 16,5% en los ingresos de capital¹⁵, que en 2022 se situaron en \$21,33 billones.

Por su parte, los gastos de funcionamiento del GNC llegaron a \$213,17 billones, con un incremento de 1,6% (muy por debajo del crecimiento nominal de 22,6% del PIB en 2022). En contraste, los gastos por intereses de la deuda llegaron a \$63,16 billones con un crecimiento nominal del 59,2% y los gastos de inversión a \$39,51 billones, con un aumento del 53,5% (Fuente: Ministerio de Hacienda)¹⁶.

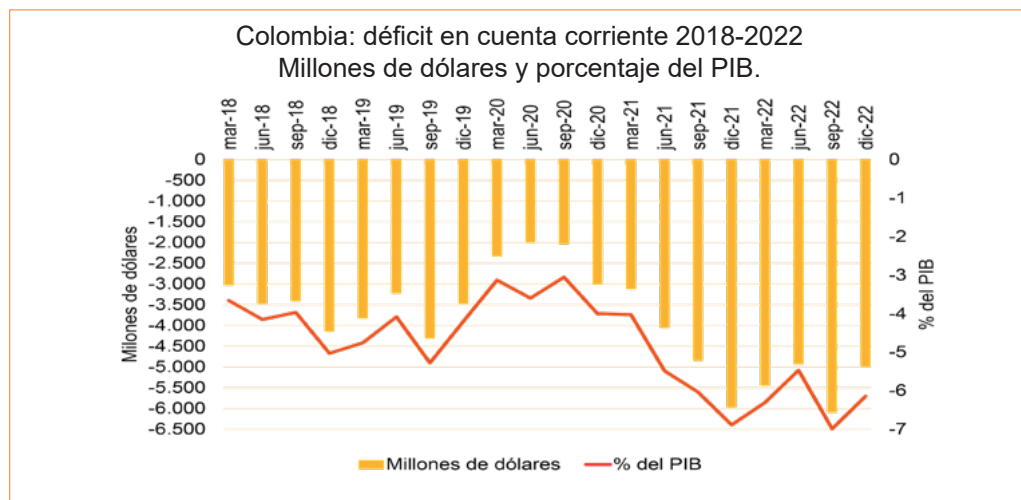
15. En 2021 se registró por encima de la línea la venta de la participación de la Nación en ISA por \$13,63 billones.

16. En la metodología de cálculo del déficit fiscal el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República utilizan la información de la ejecución presupuestal y la de las operaciones de la tesorería. Sin embargo, se deben reclasificar algunas partidas de funcionamiento e inversión. Adicionalmente, se agregan algunas partidas de causación, por ejemplo, a los intereses se suma el ajuste en los bonos por la variación de la UVR y el descuento en la emisión de TES B.

Respecto al resultado fiscal del gobierno general, se presentó una mejoría del desbalance fiscal total de 0,5 p.p. del PIB al disminuir el déficit total de 7,0% del PIB en 2021 a 6,5% en 2022, producto de mejores resultados del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales, que sería parcialmente compensado por un mayor déficit de la seguridad social. Finalmente, el Sector Público No Financiero registró un déficit total de 6,2% del PIB en 2022, menor en 0,8 p.p. del PIB al resultado de 2021 debido a la mejora en las cuentas fiscales del gobierno general y una mejora de 0,3 p.p. del PIB del resultado de las empresas públicas.

Una de las principales fuentes de vulnerabilidad de la economía colombiana en 2022 fue la persistencia del déficit externo del país. El déficit en cuenta corriente se estimó en USD 21.446 millones, equivalente a 6,2% del PIB, con un resultado superior en USD 3.465 millones y 0,6 p.p. del PIB frente al observado en 2021. El déficit corriente del país en 2022 se originó en los balances deficitarios de los rubros de renta de los factores (USD 17.209 millones), de comercio exterior de bienes (USD 11.818 millones) y del comercio exterior de servicios (USD 4.761 millones). Estos resultados fueron compensados parcialmente por los ingresos netos de transferencias corrientes (USD 12.342 millones).

Gráfico 1-10



Fuente: Banco de la República.

Por su parte, la cuenta financiera registró entradas netas de capital por USD 20.460 millones, equivalentes al 5,9% del PIB, cuyo resultado fue superior en USD 3.946 millones y 0,7 p.p. del PIB al reporte en 2021. El resultado superavitario de la cuenta financiera resultó de ingresos de capital extranjero por USD 33.020 millones, salidas de capital colombiano hacia el exterior por USD 11.166 millones, pagos netos por concepto de derivados financieros de residentes a no residentes por USD 823 millones y un aumento de las reservas internacionales por concepto de transacciones de balanza de pagos de USD 571 millones.

Capítulo II

Deuda del Sector Público Colombiano

Los niveles de endeudamiento público en Colombia siguieron el mismo patrón observado a nivel global: un incremento histórico en 2020 resultado de la contracción económica, la caída de los ingresos y el incremento del gasto durante la pandemia. En 2021 y 2022 los mejores resultados fiscales y la recuperación económica se convirtieron en un freno a la dinámica acelerada de la deuda pública, pero sin lograr regresar a los niveles anteriores a 2020.

En el caso colombiano, la creciente participación de la deuda pública externa fue fuente de preocupación por su impacto en el servicio y en los requerimientos de financiamiento público. A esto se sumó un incremento de las tasas de interés, tanto internas como externas, que aumentó el costo de la porción de la deuda contratada a tasa variable y al nuevo endeudamiento. Con todo ello, los temas relacionados con la gestión de la deuda pública¹⁷ deberían retomar importancia en la agenda pública.

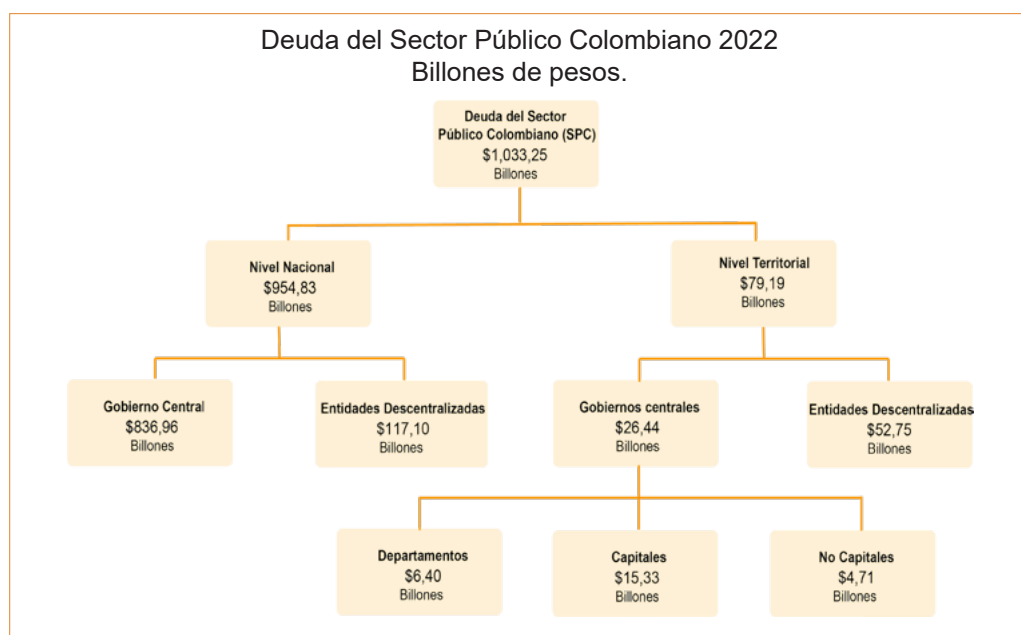
El presente capítulo presenta los principales resultados de la deuda del Sector Público Colombiano en la vigencia fiscal 2022, a partir de los registros que por mandato constitucional lleva la Contraloría General de la República. Estos registros corresponden tanto a la evolución de los saldos de las diferentes entidades públicas, así como de las transacciones y los ajustes que los afectan.

2.1 Evolución de la deuda del Sector Público Colombiano

Según el registro de la Contraloría General de la República, la deuda pública total alcanzó, al cierre de 2022, los \$1.033,25 billones, equivalentes al 70,6% del PIB (Gráfico 2-1). Las entidades públicas del nivel nacional registraron un endeudamiento de \$954,83 billones y en el nivel territorial de \$79,19 billones. El Gobierno Nacional Central fue el mayor prestamista al alcanzar un saldo de \$836,96 billones.

17. De acuerdo con el BID (2023) “el objetivo de la gestión de la deuda pública consiste en asegurar que el gobierno cumpla sus necesidades de financiamiento y sus obligaciones de pago al menor costo posible, con un nivel aceptable de riesgo a mediano plazo” (Pág. 137)

Gráfico 2-1



Fuente: Contraloría General de la República

Las entidades descentralizadas nacionales, que incluyen a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, entre otras instituciones, presentaron un saldo de deuda de \$117,10 billones¹⁸. En el orden territorial, la deuda total de los gobiernos centrales fue de \$26,44 billones, mientras que las entidades descentralizadas alcanzaron un monto de \$52,75 billones.

De la deuda total \$493,98 billones corresponden a deuda externa (33,8% del PIB) y \$539,27 billones a deuda interna (36,9% del PIB), siendo el gobierno nacional central el principal prestatario tanto a nivel interno como externo. Respecto a diciembre de 2021, la deuda total del sector público aumentó nominalmente en \$158,59 billones (18,1%). La deuda externa se incrementó en \$94,07 billones y la deuda interna en \$64,73 billones. (Cuadro 2-1).

18. Para este Informe se reclasificó la Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S. de entidad descentralizada territorial a entidad descentralizada nacional.

Cuadro 2-1**Deuda del Sector Público Colombiano
2021-2022**

Saldos de la Deuda Pública		Billones de pesos		Participación porcentual		Variación	
		2021	2022	2021	2022	Absoluta (Billones de \$)	Porcentual (%)
Deuda externa	Gobierno Nacional	291,84	365,47	73,0	74,0	73,63	25,2
	Entidades Nacionales Descentralizadas	78,89	94,55	19,7	19,1	15,66	19,8
	Entidades Territoriales Nivel Central	3,99	4,50	1,0	0,9	0,51	12,9
	Entidades Territoriales Descentralizadas	25,19	29,46	6,3	6,0	4,27	17,0
	Total deuda externa	399,91	493,98	100,0	100,0	94,07	23,5
Deuda interna	Gobierno Nacional	418,87	471,49	88,2	87,4	52,63	12,6
	Entidades Nacionales Descentralizadas	16,99	22,55	3,6	4,2	5,56	32,7
	Entidades Territoriales Nivel Central	18,38	21,94	3,9	4,1	3,56	19,4
	Entidades Territoriales Descentralizadas	20,52	23,28	4,3	4,3	2,77	13,5
	Total deuda interna	474,75	539,27	100,0	100,0	64,51	13,6
Deuda Total	Gobierno Nacional	710,71	836,96	81,3	81,0	126,25	17,8
	Entidades Nacionales Descentralizadas	95,88	117,10	11,0	11,3	21,22	22,1
	Entidades Territoriales Nivel Central	22,37	26,44	2,6	2,6	4,07	18,2
	Entidades Territoriales Descentralizadas	45,71	52,75	5,2	5,1	7,04	15,4
	Total	874,66	1033,25	100,0	100,0	158,59	18,1

Fuente: Contraloría General de la República

Todos los grupos de entidades públicas incrementaron el saldo de su deuda durante 2022: el aumento de en \$126,25 billones en la deuda del GNC fue el principal impulsor del incremento de la deuda pública durante 2022; mientras que, por su parte, las entidades descentralizadas nacionales lo hicieron en \$21,22 billones; el nivel territorial vio crecer su deuda en \$11,11 billones: los gobiernos centrales territoriales presentaron incrementos en su endeudamiento de \$4,07 billones y el de las entidades descentralizadas territoriales aumentó en \$7,04 billones.

La composición de la deuda entre interna y externa influye en el tipo de riesgos que tendrá que asumir su gestor. Así, por ejemplo, en economías emergentes una mayor deuda externa se asocia a un mayor riesgo cambiario por estar denominada, generalmente, en una moneda diferente a la nacional.

En 2010 la deuda externa equivalía al 28,7% de la deuda total y en los siguientes años incrementó su participación hasta alcanzar el 44,8% en 2015, cuando 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). 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 pandemia¹⁹, elevando su participación al 43,1%. En 2021 y 2022 la deuda volvió a ganar participación llegando al 47,8%, debido, principalmente, a la depreciación del peso colombiano (Cuadro 2-2).

Cuadro 2-2

Saldos de la deuda interna y externa
del Sector Público Colombiano (SPC) 2010-2022

Año	Externa	Interna	Total	Externa	Interna	Total	Externa	Interna
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB			Participación %	
2010	73,85	183,42	257,27	13,6	33,7	47,3	28,7	71,3
2011	79,39	188,92	268,31	12,8	30,5	43,3	29,6	70,4
2012	79,32	193,45	272,77	11,9	29,0	40,9	29,1	70,9
2013	98,23	216,80	315,04	13,8	30,4	44,1	31,2	68,8
2014	139,13	238,82	377,95	18,2	31,3	49,5	36,8	63,2
2015	202,82	249,87	452,68	25,2	31,1	56,3	44,8	55,2
2016	209,25	278,22	487,46	24,2	32,2	56,4	42,9	57,1
2017	211,90	304,36	516,26	23,0	33,1	56,1	41,0	59,0
2018	233,16	343,74	576,90	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	419,96	737,54	31,8	42,1	73,9	43,1	56,9
2021	399,91	474,75	874,66	33,5	39,8	73,3	45,7	54,3
2022	493,98	539,27	1033,25	33,8	36,9	70,6	47,8	52,2

Fuente: Contraloría General de la República

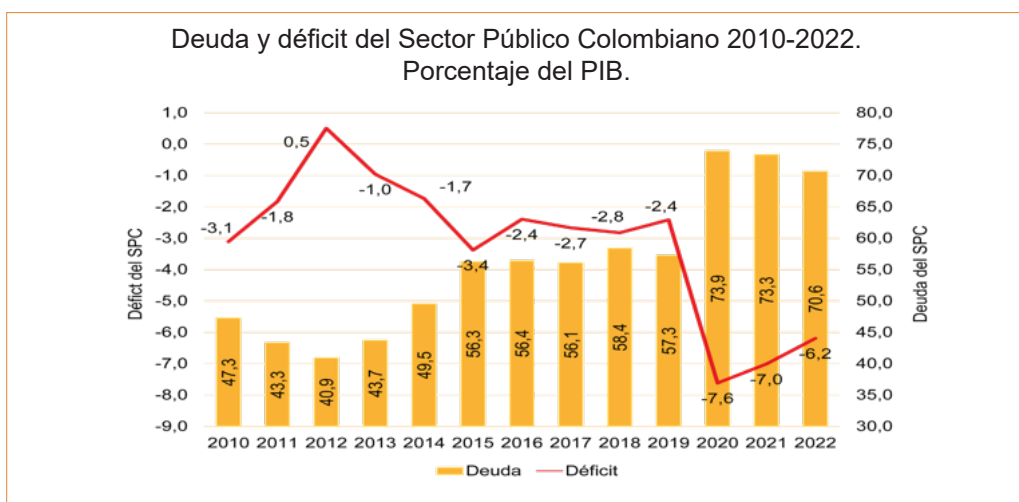
La dinámica de la deuda pública depende fundamentalmente de la política fiscal²⁰ —el comportamiento del déficit público y su forma de financiamiento— y la evolución de algunas variables macroeconómicas,

19. 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. Además, las empresas públicas acudieron a emisiones de bonos externos y a créditos con la banca comercial.

20. El análisis del comportamiento de los ingresos y gastos del SPC se puede consultar en el Informe de Situación de las Finanzas Públicas 2022 de la Contraloría General de la República.

tales como las tasas de interés, la tasa de inflación y la tasa real de crecimiento económico. Teniendo su origen en el déficit público, el saldo de la deuda responde muy de cerca a su comportamiento (Gráfico 2-2), mostrando ambas variables, medidas como porcentaje del PIB, una correlación positiva: en 2012 cuando se presentó un superávit fiscal la deuda retrocedió hasta el 40,9% del PIB y cuando el déficit se incrementó la deuda también lo hizo (2009-2010 y 2020 por ejemplo).

Gráfico 2-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

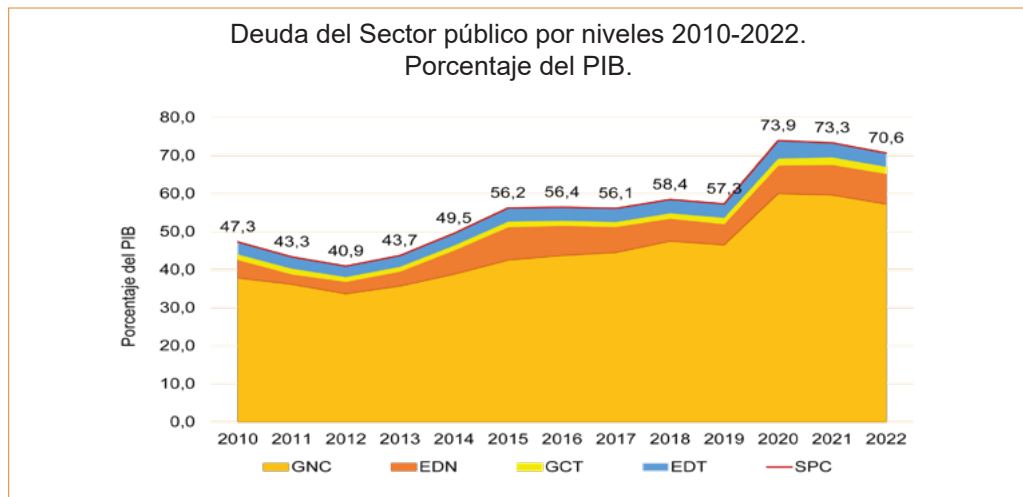
En 2019 se observó un ajuste de las cuentas públicas y un mejor desempeño de la economía, que se reflejó en un menor valor del indicador deuda a PIB (57,3%). La situación cambió drásticamente en 2020 por la crisis sanitaria, económica y social producida por la pandemia de la COVID 19: el déficit fiscal se elevó al 7,6% y la deuda pública, como porcentaje del PIB, se incrementó en 16,6 p.p. del PIB. En 2021, aunque se presentó una mejora en medio punto porcentual del PIB en el desbalance fiscal, la depreciación del peso colombiano (16,0%) impulsó el indicador deuda pública a PIB al 73,4%.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que en 2022 las cuentas públicas presentaron un fuerte ajuste, de forma que el déficit del Sector Público No Financiero, como porcentaje del PIB, retrocedió 0,8 p.p. del PIB y se ubicó en 6,2%, que unido a la recuperación de la actividad

económica y la aceleración de la inflación²¹ llevaron el indicador deuda a PIB hasta el 70,6%.

Al detallar la caída anual en 2022 del indicador deuda/PIB (-2,69 p.p. del PIB), se evidenció que la mayor variación negativa la registraron las entidades del orden nacional, con una disminución de 2,40 p.p. del PIB: el indicador del Gobierno Nacional Central bajó 2,37 p.p. del PIB y el de las entidades descentralizadas nacionales presentó un retroceso de 0,03 p.p. del PIB; el indicador deuda a PIB de las entidades territoriales disminuyó 0,29 p.p. del PIB: los gobiernos centrales territoriales mostraron un decrecimiento de 0,07 p.p. del PIB y el indicador de las entidades descentralizadas territoriales se redujo en 0,23 p.p. del PIB (Gráfico 2-3).

Gráfico 2-3



Fuente: Contraloría General de la República

21. La inflación impacta el PIB nominal y por tanto ayuda a reducir coeficientes de endeudamiento. El FMI advierte sobre los problemas de largo plazo que puede acarrear la persistencia de una alta inflación por las pérdidas generadas en los balances de los tenedores de deuda soberana, como bancos y otras instituciones financieras, el incremento de las tasas de interés nominales y el daño en la credibilidad de instituciones como los bancos centrales (FMI 2003, Perspectivas de la Economía Mundial abril 2023, capítulo 3). El crecimiento real de la economía también impacta los coeficientes de endeudamiento al incrementar el PIB nominal pero también permite consolidar las cuentas fiscales por su efecto positivo sobre los ingresos públicos.

Pese a la disminución anual observada, en 2022 el indicador deuda del sector público a PIB se ubicó en 13,4 p.p. por encima del registrado en 2019 (año que sirve como referencia prepandemia), mostrando el efecto de largo plazo de la crisis de 2020 sobre las finanzas públicas. Se destacó que al cierre de 2022 el Gobierno Nacional Central presentó un mayor indicador deuda a PIB de 10,7 p.p. del PIB frente a 2019 y el de las entidades descentralizadas nacionales fue superior en 2,4 p.p. del PIB.

2.2 Deuda externa del Sector Público Colombiano

La deuda pública externa volvió a ganar participación dentro de los saldos de endeudamiento público. El saldo de la deuda externa del Sector Público Colombiano en 2022 ascendió a \$493,98 billones (USD 102.694,89 millones), equivalente al 33,8% del PIB, siendo superior en \$94,07 billones al saldo vigente de 2021. La variación en el saldo de la externa entre 2021 y 2022 resultó de desembolsos por \$40,72 billones, amortizaciones por \$21,31 billones (que incluyeron prepagos por \$8,56 billones), con lo que se generó un endeudamiento neto de \$19,41 billones. Además, se presentaron ajustes por variación de tipo de cambio por \$75,27 billones (en respuesta a la depreciación anual del peso del 20,8%) y ajustes contables negativos por \$0,61 billones.

A continuación se presentan algunos indicadores que permiten evaluar la sostenibilidad de la deuda pública externa (Cuadro 2-3), destacándose lo siguiente:

- Como proporción de la deuda externa total del país informada por el Banco de la República²², la deuda externa del sector público colombiano presentó un gran incremento entre 2019 y 2020 pasando del 52,7% al 59,9%. Esta participación se redujo en 2021 al 58,6% y para 2022 llegó a 55,8%.
- 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 pasando de 242,7% en 2021 a 179,4% en 2022, por la recuperación de las ventas colombianas en el exterior.

22. Según el Banco de la República la deuda externa total del país fue de USD 171.303,3 millones en 2021 y de USD 184.109,2 millones en 2022.

- La ratio de las Reservas Internacionales Netas (RIN), respecto a la deuda pública externa, ha venido empeorando durante el periodo, al pasar de 58,3% en 2021 a 55,8% en 2022, indicando como las divisas disponibles del país representaron cada vez una porción menor de estos pasivos.
- El indicador servicio de la deuda pública a exportaciones empeoró entre 2019 y 2021 (en este último año se presentaron importantes prepagos de deuda), aunque evidenció un fuerte ajuste en 2022, ubicándose por debajo del nivel prepandemia.
- La última fila del Cuadro 2-3 muestra la razón amortizaciones a desembolsos (conocida como la *roll over ratio*), donde el indicador igual a 100% evidencia *roll-over* pleno de la deuda; si es menor a 100% se renovó la deuda existente y se financió gasto con nueva deuda; y, finalmente, si el indicador es mayor a 100% el ente público está disminuyendo su saldo de deuda. Para el caso del SPC, el indicador se desplomó en 2020 debido a los fuertes desembolsos recibidos para financiar la crisis por la pandemia. En 2022 el indicador llegó a 53,9%, mostrando que la mitad de los desembolsos se destinaron a financiar gasto diferente a las amortizaciones de deuda externa.

Cuadro 2-3

Indicadores de sostenibilidad externa 2019-2022

Concepto	Unidad	2019	2020	2021	2022
Deuda externa pública	Millones de dólares	73.068,12	92.520,96	100.450,61	102.694,89
Deuda externa total	Millones de dólares	138.683,18	154.507,34	171.303,26	184.052,17
Desembolsos	Millones de dólares	6.006,73	23.423,25	17.698,53	8.658,72
Amortizaciones	Millones de dólares	4.555,47	4.844,91	8.289,68	4.668,53
Intereses y Comisiones	Millones de dólares	3.781,95	3.562,06	3.830,46	4.873,46
Exportaciones	Millones de dólares	39.489,17	31.055,81	41.389,99	57.259,33
Reservas Internacionales Netas (RIN)	Millones de dólares	53.167,19	59.030,79	58.579,20	57.269,16
Indicadores					
Deuda externa pública / deuda externa total	Porcentaje	52,7	59,9	58,6	55,8
Deuda externa pública / exportaciones	Porcentaje	185,0	297,9	242,7	179,4
RIN / Deuda externa pública	Porcentaje	72,8	63,8	58,3	55,8
Servicio deuda pública/ exportaciones	Porcentaje	21,1	27,1	29,3	16,7
<i>Roll over ratio</i>	Porcentaje	75,8	20,7	46,8	53,9

Fuente: Banco de la República – Contraloría General de la República.

Por monedas, el 83,2% de la deuda pública externa se denominó en dólares, el 6,5% en euros, el 5,3% en pesos colombianos, el 4,9% en derechos especiales de giro y el 0,1% restante en otras monedas. Los bonos públicos en el exterior perdieron participación durante el año, debido a que solo se presentó una operación de emisión de títulos externos. Este instrumento de deuda representó el 50,0% de la deuda externa frente al 51,2% con que participó en 2021.

Los créditos otorgados por las entidades multilaterales ganaron participación, al pasar del 34,1% en 2021 al 34,9% del total en 2022, siendo los principales prestamistas el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con una participación de 15,6%, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el 11,1% y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el 4,9%. La lista de acreedores la complementan la banca comercial (7,2%), los préstamos de gobiernos (5,2%) y la banca de fomento (3,7%) (Cuadro 2-4).

Cuadro 2-4

Deuda externa del Sector Público colombiano: Principales prestamistas 2021-2022.

Prestamista	Millones de dólares		Participación Porcentual	
	2021	2022	2021	2022
Tenedores de bonos	51.415,35	51.338,02	51,2	50,0
BIRF	14.551,88	15.969,73	14,5	15,6
BID	11.423,79	11.425,10	11,4	11,1
FMI	5.248,46	4.990,65	5,2	4,9
CAF	2.880,17	3.348,51	2,9	3,3
FAE	2.944,51	2.944,51	2,9	2,9
Gobierno Francés	2.363,10	2.365,61	2,4	2,3
KFW	1.599,81	1.791,59	1,6	1,7
Ecopetrol AG	1.657,06	1.657,06	1,6	1,6
UMB Bank N.A.	0,00	1.631,35	0,0	1,6
Export Import Bank of the United States	1.099,75	854,63	1,1	0,8
The Bank of Nova Scotia International	2.337,00	472,00	2,3	0,5
Resto acreedores	2.929,73	3.906,13	2,9	3,8
Total	100.450,61	102.694,89	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Al cierre de 2022, los principales deudores del sector público con el exterior fueron el Gobierno Nacional Central (USD 75.978,12 millones), Ecopetrol (USD 15.012,69 millones), Empresas Públicas de Medellín (EPM) (USD 3.429,21 millones), Grupo de Energía de Bogotá (GEB)

(USD 1.936,00 millones), Reficar (USD 1.657,06 millones), Findeter (USD 854,10 millones), Transportadora de Gas Internacional TGI (USD 594,15 millones) y Bogotá D.C. (USD 510,20 millones).

El servicio de la deuda pública externa ascendió a \$42,58 billones durante 2022 y representó el 2,9% del PIB. Las amortizaciones alcanzaron los \$21,31 billones²³(1,5% del PIB), de las cuales \$8,56 billones correspondieron a prepagos de deuda. Los gastos por intereses y comisiones se ubicaron en \$21,27 billones (1,5% del PIB). El mayor pago por servicio de la deuda externa se presentó en las entidades del orden nacional con \$38,47 billones, mientras el sector territorial realizó pagos por \$4,11 billones (Cuadro 2-5).

Cuadro 2-5

Servicio de la deuda pública externa 2022

Nivel	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
Nivel nacional	19,12	19,35	38,47	1,3	1,3	2,6
Gobierno central	8,60	10,95	19,55	0,6	0,7	1,3
Entidades descentralizadas	10,53	8,40	18,93	0,7	0,6	1,3
Nivel territorial	2,19	1,92	4,11	0,1	0,1	0,3
Gobiernos Centrales	0,68	0,25	0,94	0,0	0,0	0,1
Entidades descentralizadas	1,50	1,67	3,17	0,1	0,1	0,2
Total sector público	21,31	21,27	42,58	1,5	1,5	2,9

Fuente: Contraloría General de la República.

2.3 Deuda interna del Sector Público Colombiano

Al cierre de 2022 el saldo de la deuda pública interna se situó en \$539,27 billones correspondiente al 36,9% del PIB. Frente al saldo de 2021 se presentó un incremento de \$64,51 billones (13,6%). El mayor prestatario es el gobierno nacional con \$471,49 billones. Le siguen en importancia con un saldo de \$23,28 billones y \$22,55 billones las entidades descentralizadas y las nacionales, respectivamente.

23. Incluye \$4,42 billones de la operación de recompra de bonos del Gobierno Nacional de noviembre.

Finalmente, los gobiernos centrales territoriales adeudan \$21,94 billones. El mayor incremento anual lo registra el nivel nacional con un mayor saldo de \$58,19 billones, de los cuales \$52,63 billones corresponden al gobierno nacional. Por su parte, las entidades del nivel territorial aumentaron su endeudamiento interno en \$6,33 billones, de los cuales \$3,56 billones correspondieron a los gobiernos centrales. Al igual que con la deuda externa, se presentó una concentración de la deuda interna en el nivel nacional con una participación del 92,2%.

La variación de la deuda interna del SPC se explicó por un endeudamiento neto de \$46,51 billones (correspondiente a desembolsos por \$77,82 billones y amortizaciones por \$31,32 billones). Se debe tener en cuenta el efecto de la variación del valor de la UVR (12,4% en el año) y la depreciación del peso colombiano sobre la deuda interna que generó un incremento de \$18,01 billones.

Del total de la deuda pública interna del SPC, el 89,8% correspondió a bonos locales emitidos (\$484,10 billones) y el 10,2% restante a préstamos (\$55,17 billones). Los TES B representaron el 83,6% de la deuda pública interna total y el resto de las emisiones de bonos públicos locales el 6,1%. Dentro de los préstamos, los realizados con el Gobierno y otras entidades públicas participaron con el 4,5% y los créditos contratados con el sistema financiero y otros prestamistas privados con el 5,7% (Cuadro 2-6).

Cuadro 2-6

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)	95,6	0,0	0,0	0,0	83,6
Inversionistas (otros bonos)	4,0	19,9	18,2	24,1	6,1
Gobierno Nacional y otras entidades públicas	0,3	55,0	4,6	39,7	4,5
Sistema financiero	0,0	25,1	77,2	35,7	5,7
Otros	0,0	0,0	0,1	0,5	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Los bonos perdieron participación en 2022 (en 2021 representaban el 90,9% de la deuda interna total) debido a las menores emisiones realizadas en el año: el gobierno nacional decidió cancelar las

subastas de TES B en octubre sin que se hubiese alcanzado la meta de colocaciones fijada para 2022 y sólo se registró una emisión de bonos del resto de entidades públicas. Detrás de este comportamiento se encuentra el incremento observado en las tasas de interés locales que elevó el costo del nuevo endeudamiento.

La caída en las emisiones de títulos locales no solo se presentó en el sector público, sino que fue generalizada. Las emisiones de bonos en 2022, distintas a las realizadas por el gobierno nacional central, llegaron a \$2,45 billones frente a \$10,54 billones emitidos en 2021 y \$12,93 billones emitidos en 2020 (Fuente: Bolsa de Valores de Colombia – Banco de la República). De hecho, la emisión de 2022 se constituyó en “el monto más bajo de los últimos 16 años”²⁴. La situación llegó al punto que en el tercer trimestre de 2022 no se presentó ninguna emisión de títulos de deuda en el mercado de capitales interno y la operación más alta fue de medio billón de pesos.

En el ámbito interno, los principales prestatarios al cierre de 2022 fueron el Gobierno Nacional Central (\$471,49 billones), el Metro de Medellín (\$6,37 billones), Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) (\$3,57 billones), UNE Telecomunicaciones (\$2,72 billones), GEB (\$2,70 billones) y EPM (\$1,80 billones). Entre los gobiernos centrales territoriales se destacaron los casos de Bogotá (\$5,40 billones) y Barranquilla (\$1,74 billones) en los municipios capitales y Antioquia (\$1,80 billones) en las gobernaciones.

En lo referente al servicio de la deuda pública interna, en 2022 se realizaron pagos por \$31,32 billones por amortizaciones de deuda y \$27,87 billones por intereses y comisiones. En total, el servicio de la deuda interna ascendió a \$59,19 billones, equivalentes al 4,0% del PIB (Cuadro 2-7). Las entidades del orden nacional realizaron el 90,4% de estos pagos y las entidades del sector territorial el 9,6% restante.

24. Banco de la República. Reporte de Mercados Financieros a diciembre de 2022, pág. 61.

Cuadro 2-7**Servicio de la deuda pública interna 2022**

Nivel	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
Nivel nacional	28,20	25,31	53,51	1,9	1,7	3,7
Gobierno central	25,02	24,48	49,50	1,7	1,7	3,4
Entidades descentralizadas	3,18	0,83	4,01	0,2	0,1	0,3
Nivel territorial	3,12	2,56	5,68	0,2	0,2	0,4
Gobiernos Centrales	1,96	1,53	3,49	0,1	0,1	0,2
Entidades descentralizadas	1,16	1,03	2,18	0,1	0,1	0,1
Total sector público	31,32	27,87	59,19	2,1	1,9	4,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Capítulo III

Deuda del Gobierno Nacional Central

Una de las consecuencias de la crisis social y económica generada por la pandemia de la COVID 19 fue un sustancial incremento del indicador deuda pública a PIB. Para el caso del Gobierno Nacional, en 2020 la ratio deuda a PIB llegó a 60,0% y se convirtió en el máximo valor desde que la Contraloría General de la República (CGR) lleva los registros del endeudamiento público.

Entre 2021 y 2022 se observó una caída del indicador, aunque sin alcanzar los niveles prepandemia. El Plan Financiero 2022, presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, estimó un déficit del Gobierno Nacional del 7,0% para 2022 y las fuentes de financiamiento requeridas para cubrir este desbalance. Al cierre de la vigencia 2022 se había presentado un desbalance fiscal menor al inicialmente estimado, ubicándose en 5,3% del PIB. Este resultado constituyó una mejora de 1,7 p.p. del PIB respecto al déficit de 2021. El menor desbalance fiscal disminuyó los recursos de crédito requeridos.

La recuperación económica fue el principal factor que explicó el fuerte incremento de los ingresos tributarios, con un recaudo adicional de \$49,77 billones frente al obtenido en 2021, junto a un ajuste en los gastos de funcionamiento, con un aumento de tan solo \$3,36 billones (Cuadro 3-1).

La caída del indicador deuda a PIB en 2022, en el caso del Gobierno Nacional se presentó a pesar del fuerte incremento del saldo de su deuda. Este aumento obedeció no solo a la nueva deuda neta emitida y contratada en esa vigencia, sino que los ajustes en el saldo, debido a la depreciación (en la deuda externa) y la inflación interna (en los bonos emitidos en UVR), incrementaron de forma significativa el saldo de la deuda vigente. Adicionalmente, uno de los fenómenos centrales en 2022 fue el notable incremento del costo del financiamiento del gobierno impulsado por el incremento de las tasas de interés locales e internacionales y por la evolución de la tasa de cambio.

Cuadro 3-1**Déficit del Gobierno Nacional Central 2021-2022.**

Concepto	2021	2022	2021	2022
	Billones de pesos		Porcentaje del PIB	
Ingresos totales	192,06	238,26	16,1	16,3
Tributarios	162,23	212,00	13,6	14,5
No tributarios	1,45	1,30	0,1	0,1
Fondos especiales	2,84	3,63	0,2	0,2
Recursos de capital	25,54	21,33	2,1	1,5
Gastos totales	275,21	315,84	23,1	21,6
Funcionamiento	209,82	213,17	17,6	14,6
Intereses	39,68	63,17	3,3	4,3
Inversión	25,73	39,51	2,2	2,7
Préstamo neto	-0,02	-0,01	0,0	0,0
Déficit total	-83,15	-77,58	-7,0	-5,3
Déficit primario	-43,47	-14,42	-3,6	-1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.1 Evolución y resultados de la deuda del Gobierno Nacional Central (GNC)

Al cierre de 2022 el saldo de la deuda del GNC alcanzó los \$836,96 billones, de los cuales \$365,47 billones (43,7%) correspondieron al endeudamiento externo y \$471,49 billones (56,3%) al interno (Cuadro 3-2). Al comparar los resultados con los obtenidos en diciembre de 2021, la deuda total del GNC se incrementó en \$126,25 billones (17,8%), distribuida en externa con \$73,63 billones e interna con \$52,63 billones.

El portafolio de deuda del GNC incluyó bonos internos y externos y préstamos con entidades externas y fondos públicos²⁵. Los TES B (\$450,96 billones) fueron el principal instrumento de endeudamiento del GNC, al representar el 53,9% de su deuda total y perder participación respecto a 2021, reflejando la decisión del Ministerio de Hacienda de suspender las subastas de TES B en 2022 y la exposición del portafolio de deuda a movimientos en la tasa de cambio.

25. Los créditos con multilaterales, banca de fomento y gobiernos tienen generalmente un destino predeterminado, mientras que el Gobierno Nacional no está restringido para utilizar los recursos conseguidos mediante emisiones de bonos.

Cuadro 3-2

Saldos de la deuda del Gobierno Nacional por tipo de contrato 2019-2022.
Cifras en billones de pesos

Deuda por tipo de contrato	2019	2020	2021	2022	Variación absoluta	Crecimiento porcentual
Deuda externa	169,47	229,67	291,84	365,47	73,63	25,2
Multilateral	65,97	97,82	124,98	160,25	35,28	28,2
Tenedores de bonos	95,69	110,85	141,96	173,85	31,89	22,5
Otros prestamistas	7,81	21,00	24,91	31,36	6,46	25,9
Deuda interna	323,32	368,62	418,87	471,49	52,63	12,6
TES B	312,39	348,00	397,89	450,96	53,07	13,3
Resto deuda	10,93	20,62	20,98	20,53	-0,45	-2,1
Total	492,79	598,29	710,71	836,96	126,25	17,8

Fuente: Contraloría General de la República.

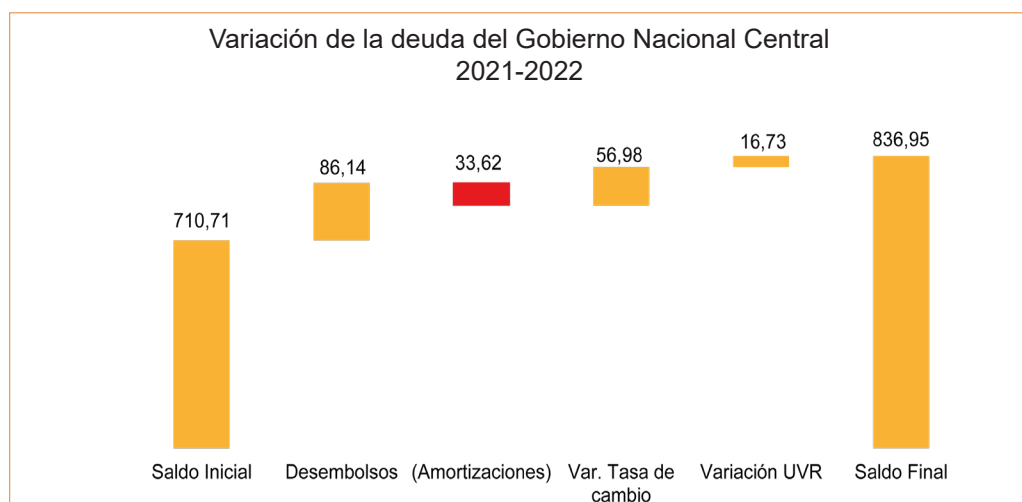
Los bonos externos (\$173,85 billones), por su parte, constituyeron el segundo instrumento de endeudamiento, con una participación del 19,1%, seguidos de los préstamos de multilaterales con \$160,25 billones y los créditos con otros agentes externos con \$31,36 billones. Completaron los prestatarios otros bonos emitidos internamente por el gobierno y los préstamos contratados durante la pandemia con el FONPET y el Fondo de Riesgos Laborales.

El saldo de la deuda del Gobierno Nacional en 2022 tuvo un incremento del 70% frente al registrado al cierre de la vigencia 2019 cuando llegó a \$492,79 billones. El mayor aumento se presentó en la deuda externa, cuyo valor nominal, en pesos, fue 116% mayor al de 2019. Parte de ese crecimiento se atribuyó a la depreciación del peso en estos años (46,8%). El gran salto en el saldo de la deuda se registró en 2020 cuando el endeudamiento fue el mecanismo de financiamiento utilizado para atender las mayores necesidades de gasto que trajo la crisis por la pandemia y compensar la caída en los ingresos tributarios.

El saldo de la deuda en 2022 presentó un incremento de \$126,25 billones que se descompone en diferentes factores: durante 2022 el endeudamiento neto le agregó \$52,52 billones al saldo de la deuda del GNC, resultado de desembolsos por \$86,14 billones y amortizaciones por \$33,62 billones (ambos conceptos excluyeron las operaciones de canje de títulos y las operaciones de Transferencia Temporal de Valores [TTV]). La devaluación anual del 20,8% conllevó a un ajuste positivo del saldo de la deuda del orden de \$56,98 billones, en tanto la variación a lo largo del año en el valor de la UVR (12,4%) provocó un

incremento de \$16,73 billones en el monto de la deuda del Gobierno Nacional (Gráfico 3-1). Es decir, del aumento total en el saldo de la deuda el 41,6% correspondió al endeudamiento neto y el 58,4% a ajustes contables.

Gráfico 3-1

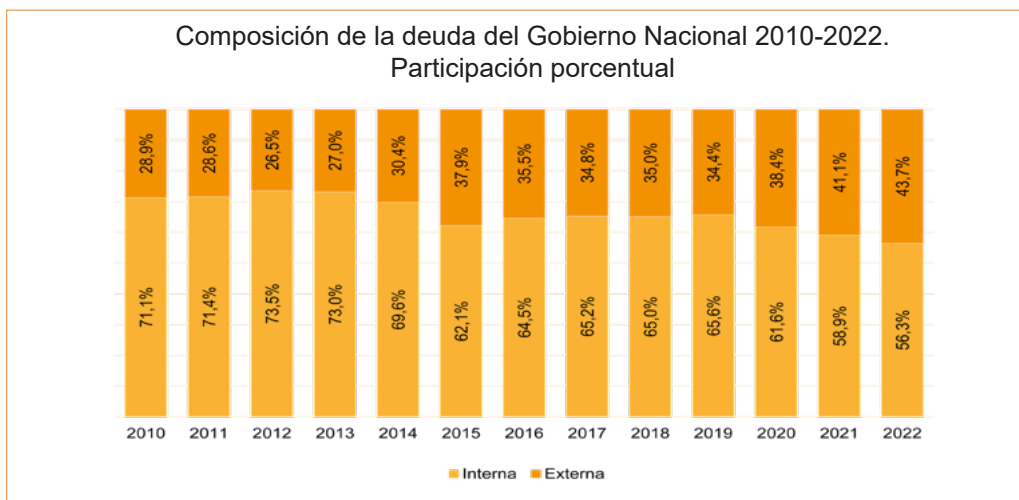


Fuente: Contraloría General de la República

Hasta 2019 el Gobierno Nacional concentró su búsqueda de financiamiento en el mercado doméstico. Viendo la composición de la deuda desde 2010 (Gráfico 3-2) se observa que en los primeros años la deuda interna ganaba participación. La fuerte depreciación del peso en 2014 (24,2%) y 2015 (31,6%)²⁶ incrementó fuertemente la proporción de la deuda externa y la apreciación observada en 2016 (-4,9%) y 2017 (0,6%) fue totalmente compensada por la devaluación de 2018 (8,9%). En 2019 la TRM se depreció en 0,8%, por lo cual el efecto cambiario no fue tan marcado como en el año anterior. La situación se modificó radicalmente con la crisis de 2020, la necesidad urgente de recursos y las condiciones financieras favorables propiciadas por los bancos centrales llevaron al Ministerio de Hacienda a acudir a un mayor financiamiento externo. A esto se debe sumar la depreciación del peso colombiano en los últimos años. Por ello la deuda externa ha ganado cada vez más participación en los últimos tres años.

²⁶ Nos referimos a la TRM de fin de periodo por ser la utilizada para el cálculo de los saldos de deuda externa en pesos.

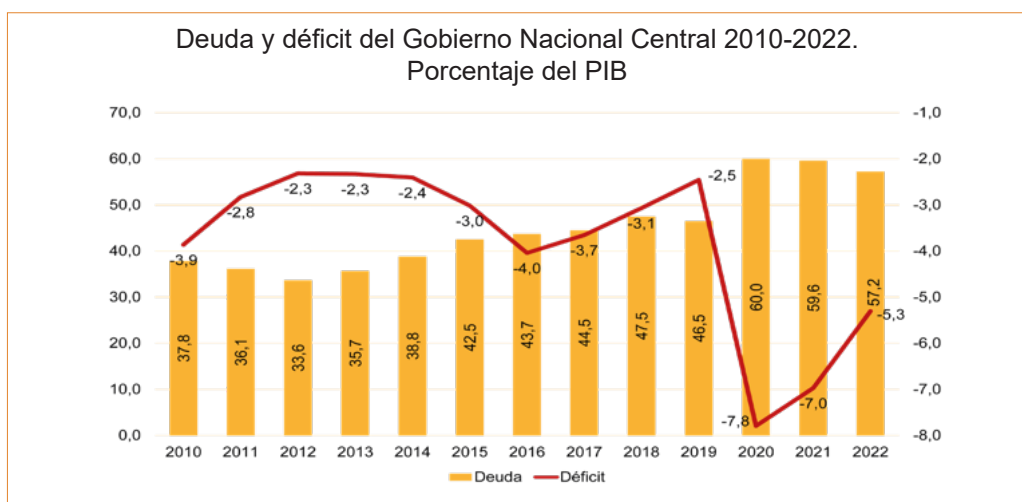
Gráfico 3-2



Fuente: Contraloría General de la República

Una forma de analizar el comportamiento histórico de la deuda del Gobierno Nacional es a través de la evolución del indicador deuda a PIB, que debería responder, en buena medida, al comportamiento histórico del desbalance fiscal del gobierno, por ser el origen de las necesidades de endeudamiento. Como porcentaje del PIB, la deuda del Gobierno Nacional disminuyó entre 2010 y 2012 en respuesta al menor déficit fiscal presentado en estos años (Gráfico 3-3). Entre 2013 y 2016 aumentó el déficit y la deuda del Gobierno Nacional, además de recibir el impacto de la depreciación del peso de 2013 y 2014.

Gráfico 3-3



Fuente: Contraloría General de la República

En 2017 se inició un proceso de ajuste en las finanzas del Gobierno Nacional que solo vino a tener impacto en el saldo de la deuda de 2019, cuando el gobierno volvió a registrar un superávit primario de \$2,88 billones. Los fuertes desbalances fiscales de 2020 (7,8% del PIB) y 2021 (7,0% del PIB) incrementaron el indicador deuda a PIB a valores cercanos al 60% del PIB. Como se mostró en la introducción, el menor resultado deficitario del gobierno nacional en 2022 ayudó a explicar el retroceso del indicador hasta el 57,2% del PIB.

Al considerar el incremento del indicador deuda a PIB se deben tener en cuenta los siguientes efectos:

- Un efecto cantidad: corresponde al aumento del *stock* nominal de la deuda por un endeudamiento neto positivo (desembolsos > amortizaciones) el cual eleva directamente la razón deuda a PIB.
- Un efecto cambiario: la depreciación (apreciación) del tipo de cambio aumenta (disminuye) el saldo de la deuda contratada en moneda extranjera y, por tanto, eleva (baja) el indicador. Su magnitud depende de la participación de la deuda en moneda extranjera sobre el saldo total.
- Un efecto por la variación de la UVR: el incremento en el valor de la Unidad de Valor Constante (UVR) afectó la valoración de los títulos denominados en esta unidad y elevaron la razón deuda a PIB.
- Un efecto crecimiento: la expansión (contracción) de la economía se tradujo en una reducción (aumento) del indicador.
- Un efecto precios: el incremento de los precios se traduce en una expansión del PIB nominal, reduciendo la razón deuda a PIB.

La descomposición de la variación observada en el indicador deuda del GNC a PIB para 2022 (caída de 2,4 p.p. del PIB) mostró que el endeudamiento neto contribuyó con un incremento de 3,6 p.p. del PIB, la depreciación de la divisa colombiana (20,8%) con 3,9 p.p. del PIB y el incremento en la UVR (12,4%) con 1,1 p.p. del PIB. Estos fueron más que compensados por el efecto del crecimiento real de la actividad económica, que generó una caída del 3,6 p.p. del PIB y por el efecto precio que permitió una disminución de 7,4 p.p. del PIB (Cuadro 3-3).

Cuadro 3-3**Descomposición de la variación del indicador deuda del Gobierno Nacional a PIB 2021-2022**

Saldo deuda 2021	59,6
Saldo deuda 2022	57,2
Variación	-2,4
Endeudamiento neto	3,6
Ajuste cambiario	3,9
Ajuste UVR	1,1
Efecto crecimiento real	-3,6
Efecto precio	-7,4

Fuente: Contraloría General de la República

De acuerdo con los registros de la Contraloría General de la República el servicio de la deuda del GNC en 2022 ascendió a \$69,05 billones (4,7% del PIB), de los cuales \$33,62 billones corresponden a amortizaciones y \$35,43 billones a pago de intereses y comisiones (Cuadro 3-4). Debe tenerse en cuenta que este monto no incluye los registros de las operaciones de canje de bonos internos realizadas durante el año (\$18,44 billones), las cuales no implican movimiento de efectivo. El servicio de la deuda externa ascendió a \$19,55 billones (USD 4.436,60 millones) y el de la deuda interna a \$49,50 billones. Como porcentaje de los ingresos tributarios el servicio de la deuda disminuyó en 2022 en 13,2 p.p. ubicándose en 32,5% debido a la fuerte recuperación del recaudo tributario (31,5%).

Cuadro 3-4**Servicio de la deuda del Gobierno Nacional**

Concepto	Unidad	2018	2019	2020	2021	2022
Amortizaciones	Billones de pesos	18,03	44,63	31,41	41,16	33,62
Intereses y comisiones	Billones de pesos	24,29	28,15	29,64	32,68	35,43
Servicio de la deuda	Billones de pesos	42,32	72,79	61,05	73,84	69,05
Amortizaciones	% del PIB	1,8	4,2	3,1	3,5	2,3
Intereses y comisiones	% del PIB	2,5	2,7	3,0	2,7	2,4
Servicio de la deuda	% del PIB	4,3	6,9	6,1	6,2	4,7
Servicio de la deuda	% de los ingresos tributarios	32,1	48,0	46,6	45,7	32,5

Fuente: Contraloría General de la República

El servicio de la deuda presentó una disminución de \$4,80 billones frente a 2021, debido a las menores erogaciones por amortización de deuda externa, en virtud a que en 2022 no se dieron vencimientos programados de bonos externos. Respecto a las amortizaciones de deuda interna, estas se redujeron en 2022, debido a que las operaciones de manejo lograron reducir el saldo al cancelar \$19,88 billones en 2022 y pagar anticipadamente \$5,02 billones en 2021 en bonos que se vencían en mayo de 2022, por lo cual la operación quedó registrada dentro del servicio de 2021 y no de 2022. El pago de intereses presentó un incremento de \$2,75 billones.

3.2 Deuda externa del Gobierno Nacional Central

3.2.1 Saldos e indicadores

Al finalizar 2022 la deuda externa del GNC alcanzó los \$365,47 billones (USD 75.978,12 millones), equivalentes al 25,0% del PIB. El saldo por endeudamiento en bonos llegó a \$173,85 billones y los préstamos con multilaterales a \$160,25 billones, \$23,15 billones se adeudan a entidades gubernamentales y \$8,22 billones a la banca de fomento y comercial (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Gobierno Nacional Central:
deuda externa por tipo de prestamista 2019-2022.

Agente	2019	2020	2021	2022	Variación 2022/2021		Participación	
					Absoluta	%	2021	2022
Tenedores de bonos	95,69	110,85	141,96	173,85	31,89	22,5	48,6	47,6
Banca multilateral	65,97	97,82	124,98	160,25	35,28	28,2	42,8	43,8
Gobiernos	4,94	16,06	18,91	23,15	4,23	22,4	6,5	6,3
Banca de fomento	2,78	4,84	5,88	8,09	2,20	37,5	2,0	2,2
Banca comercial	0,09	0,10	0,11	0,13	0,02	16,7	0,0	0,0
Total	169,47	229,67	291,84	365,47	73,63	25,2	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República

Respecto a 2021 la deuda externa se incrementó en \$73,63 billones (25,2%) con variaciones positivas en los saldos de todos los tipos de prestamistas. Este incremento correspondió a desembolsos por \$25,23 billones y amortizaciones por \$8,60 billones, lo que generó un endeudamiento neto de \$16,63 billones. A esto debe agregar el efecto de la depreciación anual del peso colombiano (20,8%) sobre el saldo de la deuda externa de \$56,98 billones.

Entre 2021 y 2022 se presentó una reducción de un punto porcentual en la participación de los bonos emitidos, al pasar del 48,6% al 47,6%, por la decisión de acudir en menor medida a los mercados de capitales internacionales, debido al alto costo evidenciado en el incremento de las tasas de interés internacionales²⁷. El punto perdido por los bonos fue ganado por los préstamos con agencias multilaterales, que pasó del 42,8% al 43,8%. Los empréstitos con gobiernos perdieron participación (del 6,5% al 6,3%), mientras que los créditos de la banca de fomento la ganaron (del 2,0% al 2,2%).

El portafolio de bonos externos del Gobierno Nacional se encuentra denominado en tres monedas: dólares, euros y pesos colombianos. Los bonos en dólares permanecieron como el pasivo externo más grande, con un saldo vigente de USD 34.093,95 millones, correspondiente al 44,9% de la deuda externa total (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

**Deuda Externa del Gobierno Nacional Central
por prestamista 2019-2021**

Prestamista	2019		2020		2021		2022	
	Millones de dólares	Participación	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	34.093,95	44,9
BIRF	9.889,31	19,1	11.351,73	17,0	13.148,09	17,9	14.821,61	19,5
BID	8.588,47	16,6	9.385,77	14,0	10.282,08	14,0	10.341,95	13,6
FMI	0,00	0,0	5.401,01	8,1	5.248,46	7,2	4.990,65	6,6
CAF	1.580,25	3,1	2.287,45	3,4	2.645,28	3,6	3.102,47	4,1
FAE	0,00	0,0	2.944,51	4,4	2.944,51	4,0	2.944,51	3,9
Agencia Francesa de Desarrollo	1.487,00	2,9	1.717,63	2,6	1.790,44	2,4	1.853,75	2,4
KFW	848,59	1,6	1.409,00	2,1	1.477,54	2,0	1.681,22	2,2
Bonos denominados en euros	1.515,51	2,9	1.651,99	2,5	1.535,36	2,1	1.440,99	1,9
TES Globales	1.645,38	3,2	1.570,90	2,3	734,59	1,0	607,98	0,8
Otros prestamistas	120,43	0,2	119,99	0,2	111,39	0,2	99,03	0,1
Total	51.713,41		66.910,94		73.306,03		75.978,12	

Fuente: Contraloría General de la República

Respecto a las agencias multilaterales, los tres principales prestamistas fueron: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con USD 14.821,61 millones; el Banco Interamericano de Desarrollo

²⁷. Véase el capítulo 1 en este informe.

(BID) con USD 10.341,95 millones) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con USD 4.990,65 millones. Finalmente, se destacaron los saldos adeudados al Banco de Desarrollo de América Latina, antiguamente Corporación Andina de Fomento (CAF) con USD 3.102,47 millones, al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) con USD 2.944,51 millones, a la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) con USD 1.853,75 millones y la agencia del gobierno alemán *Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW)* con USD 1.681,22 millones.

Respecto a las características del saldo de la deuda externa del Gobierno Nacional, al cierre de 2022, se destacó:

- Por moneda, el 82,66% se denominó en dólares, el 8,79% en euros, el 6,6% en derechos especiales de giro y el 1,95% restante en pesos colombianos.
- De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la vida media disminuyó de 11,70 años en 2021 a 11,03 años en 2022.
- El cupón promedio pasó de 3,70% a 4,65% entre 2021 y 2022.
- El 83,5% de la deuda externa se contrató a tasa fija y el 16,5% a tasa variable. Al cierre de 2021, el porcentaje de deuda externa a tasa variable se encontraba en 12,7%, indicando que aumentó la exposición del portafolio de la deuda externa del Gobierno Nacional al riesgo de mercado por movimientos de la tasa de interés.

Los bonos emitidos por el Gobierno Nacional en el exterior presentaron una desvalorización generalizada en 2022. La evolución de las tasas de interés de los bonos soberanos colombianos siguió el comportamiento de la de los bonos del Tesoro americano (Gráfico 1-3): un mayor incremento en la parte corta y valores máximos alcanzados en octubre con una corrección en el último bimestre.

Al comparar las tasas de cierre anual se observó que en los bonos con vencimiento en febrero de 2024 subió 367 p.b., en los títulos con vencimiento en abril de 2027 aumentó 329 p.b., en los bonos que vencen en abril de 2031 subió 289 p.b. y la del título que vence en mayo de 2051 aumentó 215 p.b. (Cuadro 3-7).

Cuadro 3-7

Evolución mensual tasas de interés de los bonos externos del Gobierno Nacional
Tasas de cierre mensual. Porcentaje.

	Vencimiento						
	26/02/2024	25/04/2027	15/04/2031	18/09/2037	25/02/2044	15/05/2051	15/02/2061
31/12/2021	2,5	3,8	4,4	5,8	5,9	5,4	5,3
31/01/2022	2,8	4,3	5,1	6,3	6,3	5,9	5,6
28/02/2022	3,3	4,7	5,3	6,3	6,5	6,0	5,7
31/03/2022	4,0	4,8	5,3	6,1	6,5	5,9	5,7
30/04/2022	4,9	6,0	6,4	7,0	7,4	6,7	6,4
31/05/2022	4,2	5,4	5,9	6,9	7,1	6,4	6,1
30/06/2022	5,8	6,8	7,1	8,3	8,5	7,6	7,1
31/07/2022	5,2	6,0	6,3	7,6	7,8	6,9	6,6
31/08/2022	5,5	6,4	6,9	8,0	8,4	7,7	7,3
30/09/2022	5,9	7,9	8,2	9,0	9,3	8,5	8,0
31/10/2022	7,4	8,4	8,4	9,4	9,5	8,6	8,1
30/11/2022	6,5	7,2	7,3	8,3	8,5	7,7	7,4
31/12/2022	6,1	7,0	7,3	8,1	8,3	7,6	7,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

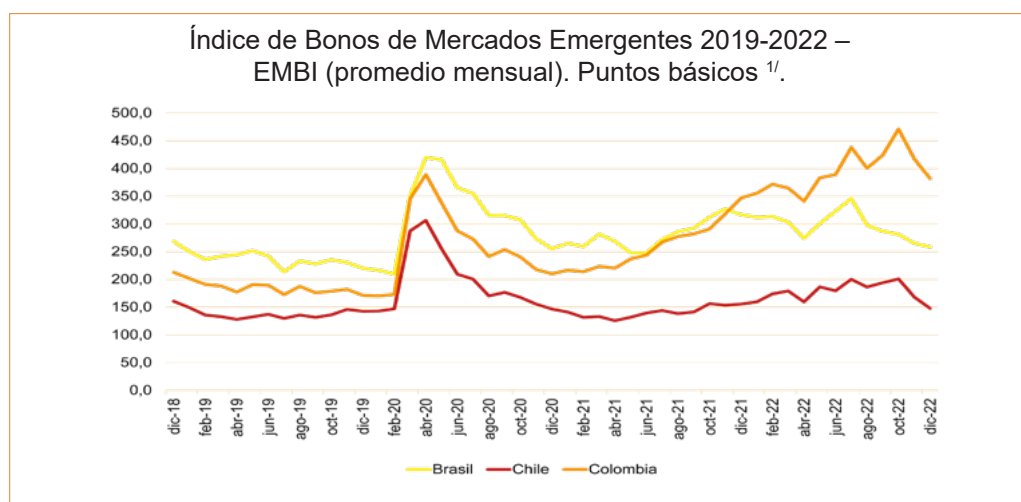
La mayor incertidumbre y las condiciones económicas más adversas propiciaron un incremento de los indicadores de riesgo país de la región. Este fue uno de los factores que impulsaron el incremento de las tasas de rendimiento de los bonos del Gobierno Nacional.

De tal manera, el EMBI²⁸ del país presentó un fuerte incremento en 2022 (Gráfico 3-4) que superó en el segundo semestre los registros de marzo y abril de 2020 cuando los efectos de la pandemia comenzaron a presentarse y la incertidumbre sobre su duración y efectos era generalizada. Un aspecto importante para señalar es que el indicador de Colombia superó al de Brasil durante todo el año, pese a que la calificación crediticia de los bonos brasileños²⁹ se encontraba por debajo de la de los colombianos.

28. EMBI (Emerging Markets Bonds Index) calculado por J.P Morgan corresponde a la diferencia entre las tasas de interés que pagan los bonos emitidos por países emergentes denominados en dólares y los títulos del Tesoro de Estados Unidos, considerados libres de riesgo.

29. Los bonos soberanos de largo plazo de Brasil tenían al cierre de 2022 una calificación de Ba2 para *Moody's*, BB- para *Fitch Ratings* y BB- para *S&P*.

Gráfico 3-4



1/ Cien puntos básicos equivalen a un punto porcentual

Fuente: Bloomberg

Entre los factores que generaron el elevado incremento de los indicadores de riesgo país, diferentes a los elementos globales, se encontraron: a) la vulnerabilidad de la economía por los persistentes déficits fiscales y de cuenta corriente; b) el incremento de la inflación y de las expectativas de inflación; y c) la incertidumbre política, primero por los resultados del proceso electoral y después por las reformas planteadas por la nueva administración. Cabe señalar que un país como Chile, que también enfrentó incertidumbre política, en este caso por las dificultades en el cambio de norma constitucional, no presentó incrementos tan marcados en su EMBI.

3.2.2 Contratación de deuda externa

En 2022 el Gobierno Nacional realizó una sola emisión de bonos en los mercados internacionales por USD 1.624,24 millones (incluyendo USD 705,67 millones para pre-financiamiento de la vigencia 2023), con agencias multilaterales contrató nueva deuda por USD 3.230,00 millones y con agencias gubernamentales firmó contratos por EUR 400,00 millones.

En noviembre de 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un nuevo bono global a diez años (vencimiento en abril de 2033) con tasa cupón de 8,0% (Cuadro 3-8). La emisión fue por \$1.624,2 millones, el menor monto emitido desde 2016. Del total emitido USD

918,57 millones se utilizaron para sustituir parcialmente los bonos con vencimiento en marzo de 2023 (USD 319,27 millones), febrero de 2024 (USD 381,13 millones) y mayo de 2024 (USD 218,17 millones). El resto de la emisión se destinó para financiar el presupuesto de 2023. Un elemento para resaltar es que la tasa cupón de esta emisión es la más alta de un bono soberano desde 2007 cuando se emitió un TES Global a 20 años con una tasa cupón de 9,85%.

Cuadro 3-8**Características de la emisión de bono externo del Gobierno Nacional 2022.**

Prestamista	Objeto	Monto (Millones)	Plazo (Meses)	Gracia (Meses)	Amortización	Tasa de interés
Emisión de bono global	Sustitución parcial de los bonos globales con vencimiento en marzo de 2023, febrero de 2024 y mayo de 2024, y el monto restante con destino a la financiación de apropiaciones presupuestales de la vigencia 2022	USD 1.624,24	124	118	Pago único	8,0% Fija

Fuente: Contraloría General de la República.

Si se comparan las emisiones realizadas a plazos similares en los últimos años, se puede notar el fuerte incremento de la tasa cupón que conllevó la operación de 2022. En 2020 se realizó una emisión de un título a diez años por USD 1.350 millones y tasa cupón de 3,0%, además de una emisión a 11 años por USD 1.000 millones, con cupón de 3,13%. En 2021 se efectuó una colocación de un bono global a 10 años por USD 1.540 millones, con tasa cupón 3,13% y una a 11 años por USD 2.000 millones y cupón de 3,25%. Es decir, la tasa cupón de la emisión de 2022 más que dobló los valores de las tasas cupones de los últimos años de colocaciones a plazos similares.

Respecto a las contrataciones con entidades multilaterales, se firmaron 14 nuevos empréstitos: dos de ellos con el BID por un monto total de USD 500,00 millones; cuatro con el BIRF por USD 2.130,00 millones y dos con la CAF por USD 600,00 millones. Las características y destinaciones de estos préstamos se presentan en el Cuadro 3-9. Finalmente, con las agencias gubernamentales se firmaron dos nuevos créditos en 2022: uno con la agencia del gobierno alemán KfW por EUR 200,00 millones cada uno y un préstamo con la AFD por EUR 200,00 millones.

Cuadro 3-9**Gobierno nacional Central:
contrataciones de deuda externa 2022.**

Prestamista	objeto	Monto (Millones)	Plazo (meses)
BID	Programa de crecimiento sostenible y resiliente I,	USD 300	234
	Programa de apoyo para fortalecer la integración de Colombia en las cadenas globales de valor.	USD 200	225
BIRF	Tercer préstamo de política de desarrollo de gestión del riesgo de desastres.	USD 300	232
	Financiamiento de desarrollo de política de recuperación equitativa y verde	USD 750	240
	Financiamiento del programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (PROMISE).	USD 80	330
	Operación de desarrollo de política verde y resiliente	USD 1000	240
CAF	Programa de apoyo sectorial a la economía naranja.	USD 300	144
	Programa de apoyo sectorial a la biodiversidad y el cambio climático.	USD 300	144
KFW	Préstamo de desarrollo de política: crecimiento sostenible y resiliente, Fase 2.	EUR 200	183
AFD	Programa de crecimiento sostenible y resiliente, Fase 2.	EUR 200	180

Fuente: Contraloría General de la República.

Entre los nuevos préstamos contratados, aquellos firmados con multilaterales lo hicieron con una tasa de interés atada a la tasa SOFR más un margen. Como se indicó en el primer capítulo de este Informe, esta tasa aumentó en 2022 siguiendo la evolución de la tasa de política de la Reserva Federal de Estados Unidos. Debido al alto porcentaje de créditos externos a tasa variable, el servicio de la deuda se mueve en el sentido de las tasas internacionales. En el caso de los créditos firmados con entidades gubernamentales (AFD y KFW) se contrataron a tasa fija.

3.2.3 Operaciones de manejo

Durante 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó dos tipos de operaciones de manejo de deuda externa: al inicio del año se realizaron diversas operaciones de cobertura cambiaria y en noviembre se efectuó la recompra de títulos usando los recursos obtenidos con la emisión del bono global. En la sección anterior se describió la segunda operación y en lo que sigue se presentan los resultados del primer tipo de operación.

Entre febrero y mayo de 2022 el Ministerio de Hacienda llevó a cabo siete operaciones de conversión de monedas de dólares a pesos, aprovechando las cláusulas disponibles en los contratos de préstamo

con el BID. El total de las operaciones sumó créditos con saldo vigente por \$906,89 millones. Los préstamos convertidos tienen vencimiento entre 2033 y 2040 (Cuadro 3-10).

Cuadro 3-10**Operaciones de conversión cambiaria 2022.**

Banco	Vencimiento	Vida media (Años)	Saldo por amortizar en USD	Tasa USD (%)	Tasa COP (%)	Fijación
BID	18/04/2033	6,0	156.399.999,00	1,74	7,05	14/02/2022
BID	30/04/2033	6,0	5.464.301,00	1,74	7,05	14/02/2022
BID	15/12/2033	6,3	8.429.717,91	1,79	7,83	15/03/2022
BID	16/08/2037	8,1	32.982.893,31	1,93	7,89	15/03/2022
BID	15/01/2040	11,3	300.000.000,00	2,24	8,37	15/03/2022
BID	15/08/2033	6,1	306.666.666,68	1,83	7,46	4/04/2022
BID	15/06/2033	6,0	96.947.512,00	1,74	6,74	25/04/2022

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La volatilidad de la tasa de cambio y su incremento en el segundo semestre del año llevaron a suspender este tipo de operaciones. En 2022 no se realizaron operaciones de conversión de tasa de interés (de tasa variable a tasa fija) debido al incremento de las tasas de interés internacionales. Se debe reconocer que las operaciones de cobertura cambiaria y de tasa de interés de créditos con multilaterales y entidades gubernamentales, llevadas a cabo en los últimos años, permitieron moderar el riesgo cambiario y de tasa de interés al que está expuesta la deuda externa del Gobierno Nacional, cuyo riesgo se materializó en 2022.

3.2.4 Perfil de la deuda externa

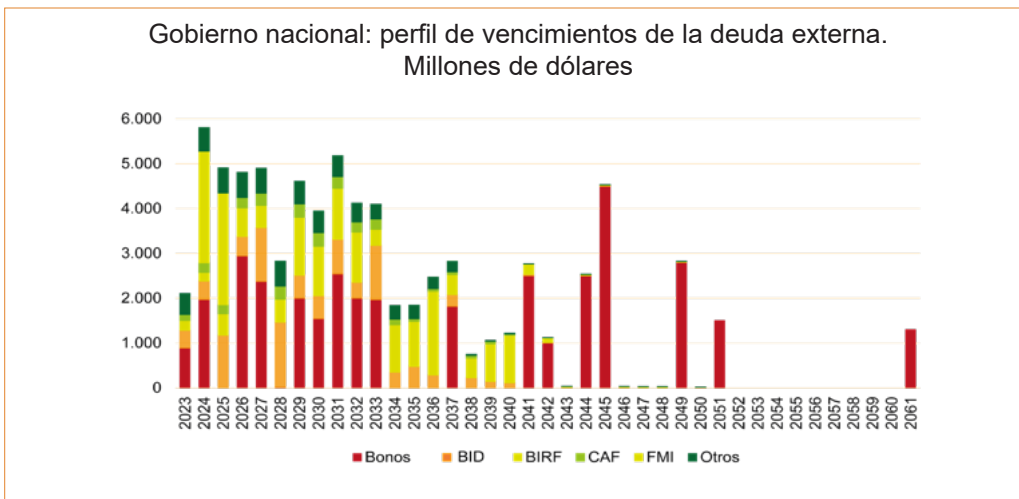
Al cierre de 2022, la proyección del perfil de la deuda externa mostró vencimientos hasta 2061, mientras que en 2020 el plazo máximo era 2051, el cual se amplió en 2021 debido a la emisión de un bono global a cuarenta años.

Para 2023 los vencimientos ascenderían a USD 2.102,89 millones³⁰ (2,8% del saldo total de deuda externa del GNC), de los cuales USD

30. Este valor es consistente con la proyección de la revisión del Plan Financiero 2023 que estima las amortizaciones de deuda externa por USD 2.234 millones.

888,62 millones corresponden a cancelaciones de bonos; USD 392,94 millones a amortizaciones de préstamos del BID; USD 221,52 millones a préstamos del BIRF; USD 137,39 millones a créditos de la CAF y USD 462,43 millones a otros prestamistas) (Gráfico 3-5). Respecto a los vencimientos de bonos, estos se concentran en el primer trimestre de 2023 y corresponden a un TES Global por un billón de pesos y un bono global por USD 680,73 millones (en este caso la amortización se redujo gracias a la operación de recompra de bonos del mes de noviembre)³¹.

Gráfico 3-5



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Se presentó una concentración importante de pagos entre 2024 y 2027, con valores máximos en 2024 (7,6% del total) y 2025 (6,5% del total) cuando se deberá cancelar el crédito contratado en 2020 con el FMI a través de la Línea de Crédito Flexible para atender la emergencia por la pandemia de la COVID 19. En el largo plazo se presentarán concentraciones importantes en 2031 (6,8%) y 2045 (6,0%) por los vencimientos programados de bonos.

31. Dado que el vencimiento de TES B de largo plazo en 2023 será también en el primer trimestre, cabe apuntar que este tipo de concentración de vencimientos puede acarrear presiones en la Tesorería lo que requiere una cuidadosa programación de los flujos de caja. El alivio de esta presión requirió en este caso acudir a operaciones de manejo tanto internas como externas.

3.3 Deuda interna del Gobierno Nacional Central

3.3.1 Saldos e indicadores

Al cierre de 2022 la deuda interna del GNC llegó a \$471,49 billones (Cuadro 3-11), equivalente a 32,2% del PIB, con un aumento de \$52,63 billones (12,6%) respecto a 2021. De total de la deuda interna, \$450,96 billones correspondieron a TES B, con un incremento de \$53,07 billones, distribuidos en TES B de largo plazo en pesos con \$286,21 billones (60,8% del total de la deuda interna del GNC) y los TES B en UVR con \$155,71 billones (33,0%). Los TES B de corto plazo (\$9,04 billones) perdieron participación en 2022 (1,9%) debido a la suspensión de las subastas en octubre. Dentro del resto de la deuda interna se destacaron los Títulos de Solidaridad³² con un saldo vigente de \$9,74 billones y los bonos pensionales con \$8,09 billones.

Cuadro 3-11

Deuda interna del Gobierno Nacional Central 2021-2022.

Concepto	Billones de pesos				Variación 2022/2021		Participación	
	2019	2020	2021	2022	Absoluta	%	2021	2022
TES B COP	192,33	226,74	254,87	286,21	31,34	12,3	60,8	60,7
TES B UVR	105,87	111,41	130,96	155,71	24,75	18,9	31,3	33,0
TES B Corto Plazo	14,19	9,85	12,05	9,04	-3,01	-25,0	2,9	1,9
TDS	0,00	9,74	9,74	9,74	0,00	0,0	2,3	2,1
Bonos Pensionales	9,27	7,98	8,43	8,09	-0,34	-4,0	2,0	1,7
Otros Bonos	1,66	1,42	1,33	1,22	-0,11	-8,2	0,3	0,3
FONPET	0,00	1,20	1,20	1,20	0,00	0,0	0,3	0,3
FRL	0,00	0,28	0,28	0,28	0,00	0,0	0,1	0,1
Total	323,32	368,62	418,87	471,49	52,63	12,6	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República.

32. En mayo el Ministerio de Hacienda anunció la prórroga por un año en el vencimiento de los Títulos de Solidaridad. De acuerdo con el Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020 el vencimiento de estos bonos puede ser prorrogado anualmente hasta 2029.

El incremento de \$52,63 billones de la deuda interna se originó en desembolsos por \$60,91 billones y amortizaciones por \$25,02 billones, lo que generó un endeudamiento neto de \$35,89 billones. Adicionalmente, por efecto de la variación del valor de la UVR (\$36,53 durante el año, que correspondió a un aumento del 12,4%) se presentó un incremento de \$16,73 billones en el saldo de los TES en UVR. El mayor incremento se registró en los TES B de largo plazo denominados en pesos (\$31,34 billones), seguido por los TES B en UVR (\$24,75 billones).

Respecto a las características del saldo de la deuda interna del Gobierno Nacional, al cierre de 2022, se destacó:

- El 67,0% esta denominado en pesos y el 33,0% en UVR, el incremento de la inflación fue la causa del incremento de la participación de la deuda interna del gobierno nacional en UVR (de 31,3% en 2021 a 33,0% en 2022).
- De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la vida media de la deuda interna pasó de 8,45 años en 2021 a 9,04 años en 2022.
- El cupón promedio al cierre de 2022 era del 10,8% frente al 7,9% registrado al cierre de 2021.
- Toda la deuda interna del Gobierno Nacional está a tasa fija.

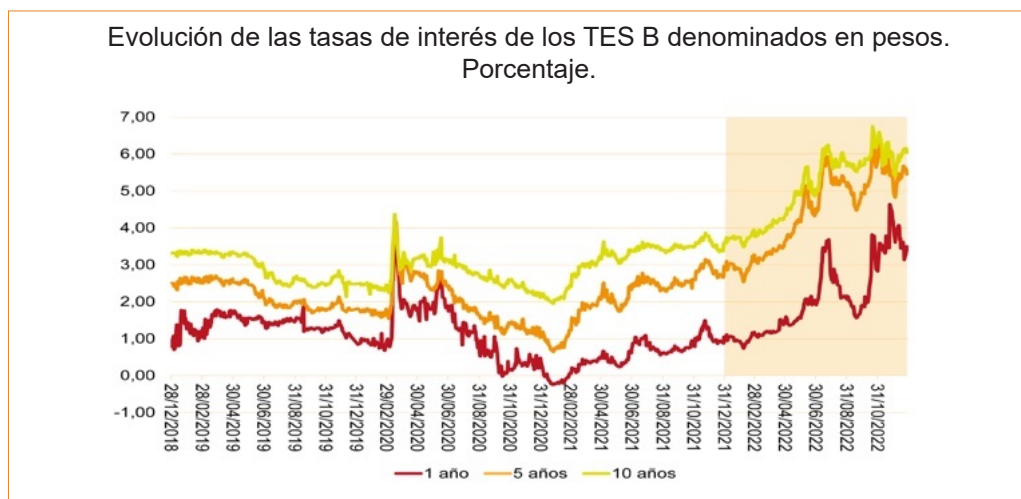
Los rendimientos de los TES B deben ser considerados al analizar y evaluar el comportamiento del mercado de la deuda pública interna. Las tasas de estos títulos son calculadas por el Banco de la República para diferentes plazos y separando entre bonos en pesos y bonos en UVR. Para ello utiliza la información de los precios de mercado utilizando el modelo de Nelson y Siegel³³ para el cálculo de curvas de rendimientos. La información se calcula en forma diaria para tres plazos: 1, 5 y 10 años.

Los TES B denominados en pesos presentaron una desvalorización generalizada durante 2022 (Gráfico 3-6). Las tasas de interés de estos bonos en todos los plazos conservaron la tendencia creciente que se

33. Para detalles del modelo de Nelson y Siegel véase Arango, Melo y Vásquez (2003).

observó en el segundo semestre de 2021. En el último bimestre del año las tasas corrigieron a la baja debido a las expectativas de una disminución del ritmo de incrementos de las tasas de interés de política de los principales bancos centrales, la disminución de los indicadores de riesgo país, la aprobación de la reforma tributaria y la moderación en las declaraciones de los miembros del gobierno.

Gráfico 3-6



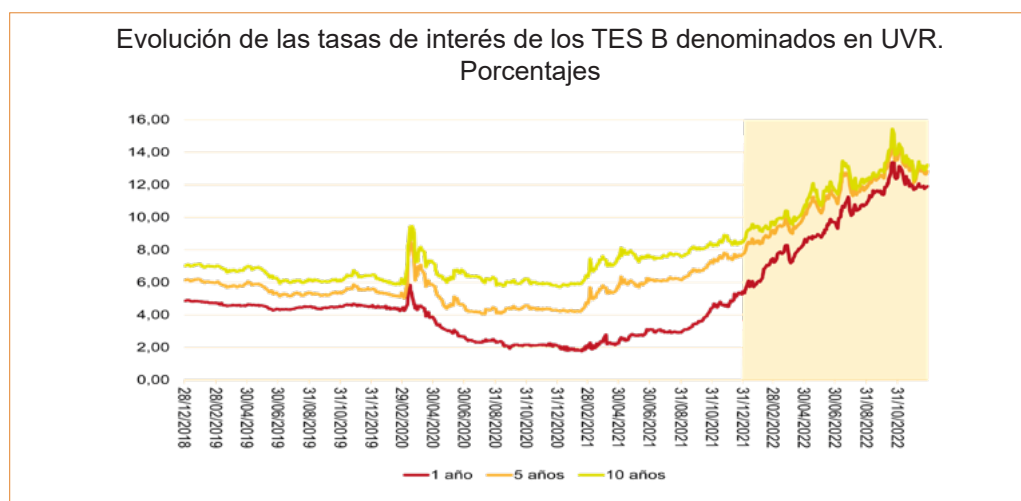
Fuente: Banco de la República.

Un elemento para resaltar es que se presentó un mayor incremento en los bonos a un año, mientras el menor aumento correspondió a los títulos de largo plazo, aunque a diferencia de lo sucedido con los bonos del Tesoro americano la curva de rendimiento no se invirtió. La tasa de interés de la referencia a uno, cinco y diez años presentaron incrementos de 6,46 p.p., 5,11 p.p. y 4,76 p.p., respectivamente. En todos los casos los valores máximos se alcanzaron en octubre.

Los TES B denominados en UVR presentaron igualmente una desvalorización generalizada con una corrección en los dos últimos meses del año, pero a diferencia de lo sucedido con los TES B en pesos el movimiento no fue tan sincronizado en las diferentes referencias y el mayor ajuste se presentó en el tramo medio de la curva de rendimiento. (Gráfico 3-7). Ya que por su naturaleza, estos bonos conservan el valor real de la inversión las tasas de estos títulos se ven más afectados por las expectativas de inflación y por demandas estacionales de los inversionistas para protegerse de la inflación. Además, la referencia a un año fue la utilizada en las operaciones de

canje de 2022 lo cual moderó el incremento de la tasa de interés de la parte corta de la curva. En el año la referencia a un año subió 2,36 p.p., la de cinco años aumentó 2,52 p.p. y la de diez años 2,45 p.p.

Gráfico 3-7



Fuente: Banco de la República.

3.3.2 Emisiones de TES B.

Mediante el Decreto 1794 de 21 de diciembre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó la emisión de TES B de largo plazo por \$62,88 billones, destinados a financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2022. Además, se autorizó la emisión de TES B de corto plazo por \$20,00 billones destinados a financiar operaciones temporales de tesorería.

La subasta es el método más utilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TES B de largo plazo y exclusivo para emitir los TES B de corto plazo. Se utiliza un mecanismo de subasta de tipo holandés³⁴ mediante el cual el Ministerio 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 ésta, 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 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fijó el cupo de las subastas semanales para los TES B de largo plazo denominados en pesos por \$700.000,00 millones y para los denominados en UVR por \$300.000,00 millones. Además, se permitió una adjudicación adicional del 30% si el indicador de ofertas recibidas, frente al monto colocado, es igual o superior a dos y del 50% si es superior a 2,5 (Artículo 7° de la Resolución 2074 de 2022 del Ministerio de Hacienda). Respecto a los TES B de corto plazo, el monto de la subasta semanal se fijó en \$250.000 millones. Los criterios de adjudicación adicional son las mismas que para los títulos de largo plazo (Artículo 4° de la Resolución 2074 de 2022 del Ministerio de Hacienda).

En enero se lanzó una nueva referencia de TES B en pesos con vencimiento en mayo de 2042 (tasa cupón 9,25%), que junto a las referencias con vencimiento en marzo de 2031 y octubre de 2050 se usarían en las subastas. Respecto a los TES B en UVR se utilizaron los títulos con vencimientos en abril de 2029, febrero de 2037 y junio de 2049. En 2022 se regresó al esquema tradicional de subastas de los títulos de más largo plazo, eliminando la restricción de incluirlos sólo en la última subasta de cada mes. Finalmente, en junio se realizó una nueva emisión de TES B verdes.

Mediante subastas en 2022 se colocaron TES B por \$51,61 billones (valor nominal), de los cuales \$41,96 billones se hicieron a través de subastas primarias y \$9,65 billones mediante subastas no competitivas. Las emisiones de bonos de corto plazo ascendieron a \$11,78 billones y las de TES B de largo plazo llegaron a \$39,83 billones, de las cuales el 72,8% correspondió a emisiones de TES B en pesos, el 25,5% a TES B en UVR y el 1,6% a TES B Verdes (Cuadro 3-12).

34. Esta subasta se limita a un grupo de entidades participantes del Programa de Creadores de Mercado. Mediante Resolución 3486 de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la designación de las entidades que harían parte del Programa de Creadores de Mercado para Títulos de Deuda Pública para la vigencia 2022. En total se contó con 15 entidades financieras, de las cuales dos fueron nuevas: el Banco de Occidente y Banco BTG Pactual (que reemplaza a BTG Pactual S.A, Comisionista de Bolsa).

Cuadro 3-12

Colocaciones mensuales de TES B mediante subastas.

Mes	Corto Plazo		Largo Plazo		Total
	COP	COP	COP Verdes	UVR	
Enero	1,25	1,85	0,00	1,00	4,10
Febrero	1,19	3,42	0,00	0,91	5,52
Marzo	1,37	2,93	0,00	0,93	5,23
Abril	1,06	1,07	0,00	0,94	3,07
Mayo	1,26	2,36	0,00	0,80	4,41
Junio	1,00	4,30	0,64	1,42	7,36
Julio	1,00	3,70	0,00	0,76	5,46
Agosto	1,58	3,60	0,00	1,34	6,51
Septiembre	1,12	4,61	0,00	1,51	7,24
Octubre	0,95	1,19	0,00	0,56	2,70
Total	11,78	29,01	0,64	10,18	51,61

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En octubre se anunció la finalización de las colocaciones mediante el mecanismo de subastas de TES B, tanto de corto como de largo plazo. No es la primera vez que esto sucede, por ejemplo, en el último trimestre de 2019 se dio la misma situación, con la justificación de haber alcanzado anticipadamente la meta de colocaciones. En 2022 la razón aducida fue el buen comportamiento del recaudo tributario que reducía los requerimientos de financiamiento del Gobierno Nacional. Sin embargo, un factor que impulsó la decisión fue el incremento en el costo de colocación de la deuda, como puede evidenciarse en el incremento de las tasas de corte de las subastas a lo largo del año (Cuadro 3-13), cuyo movimiento fue concordante con el incremento de las tasas de interés locales (Gráfico 1-7).

Este movimiento alcista de las tasas de las subastas, dadas las tasas cupón de las referencias subastadas, conllevó que se hicieran las colocaciones con descuento³⁵. Si comparamos el valor nominal del total de las subastas (el monto en que queda endeudado el gobierno) con el valor costo de la emisión (los recursos que efectivamente entran a la Tesorería Nacional) se observa que por cada \$100 emitidos en 2020 entraron \$103,7 a la caja, en 2021 \$98,1 y en 2022 tan solo \$85,6.

35. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el valor de este descuento en 2022 ascendió a \$8,44 billones.

Cuadro 3-13**Tasas de corte de las subastas de TES B de largo plazo
Porcentaje**

Moneda:	UVR			COP		
	Vencimiento			Vencimiento		
	18-abr-29	25-feb-37	16-jun-49	26-mar-31	28-may-42	26-oct-50
Tasa cupón:	2,25	3,75	3,75	7,00	9,25	7,25
Fecha subasta				Fecha subasta		
5-ene-22	3,21	3,93	4,02	12-ene-22	9,19	
19-ene-22	3,47	4,04	4,14	26-ene-22	9,46	
2-feb-22	3,22	3,91	4,02	9-feb-22	8,94	9,32
16-feb-22	3,30	4,02	4,10	23-feb-22	9,10	9,48
2-mar-22	3,44	3,88	4,03	9-mar-22	9,65	9,89
16-mar-22	3,50	4,04	4,10	23-mar-22	9,71	9,88
6-abr-22	3,50	4,45	4,44	27-abr-22	10,10	10,36
20-abr-22	3,53	4,54	4,54	11-may-22	11,03	11,48
4-may-22	3,93	4,76	4,77	25-may-22	11,13	11,72
18-may-22	4,27	5,00	4,99	8-jun-22	11,29	11,70
1-jun-22	4,28	5,24	5,20	22-jun-22	11,88	12,20
15-jun-22	4,96	5,56	5,55	13-jul-22	12,46	12,35
6-jul-22	4,73	5,37	5,35	27-jul-22	12,71	12,87
21-jul-22	6,17	6,26	6,28	10-ago-22	11,79	11,99
3-ago-22	5,44	5,73	5,75	24-ago-22	12,07	12,33
17-ago-22	5,53	5,89	5,82	14-sep-22	12,57	12,56
7-sep-22	5,58	5,93	5,93	28-sep-22	12,61	12,70
21-sep-22	5,08	5,97	5,91	12-oct-22	13,50	13,65
5-oct-22	5,20	5,93	5,91			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3.3 Emisiones de TES B destinadas al pago de pasivos

Una de las características de las emisiones de TES B en el periodo 2019-2022 fue que parte de estas se destinaron al pago de pasivos de diversa naturaleza (Cuadro 3-14). En 2022 se emitieron \$4,30 billones destinados a este tipo de pagos, discriminados así:

- 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 8, 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 desarrolla el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 determina 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 (Unidad de Pago por Capitalización) del régimen subsidiado”, por este concepto se emitieron \$340.438,93 millones.

Cuadro 3-14TES B emitidos para el pago de obligaciones – Valor nominal
Billones de pesos

Concepto	2019	2020	2021	2022
Bonos pensionales	3,40	3,59	3,97	3,96
FEPC	5,36	-	-	-
Salud		0,50	0,30	0,34
Fomag	0,44	-	0,37	-
Sentencias y conciliaciones	0,27	0,19	0,06	-
Subsidios.		1,02	-	-
Total	9,48	5,30	4,70	4,30

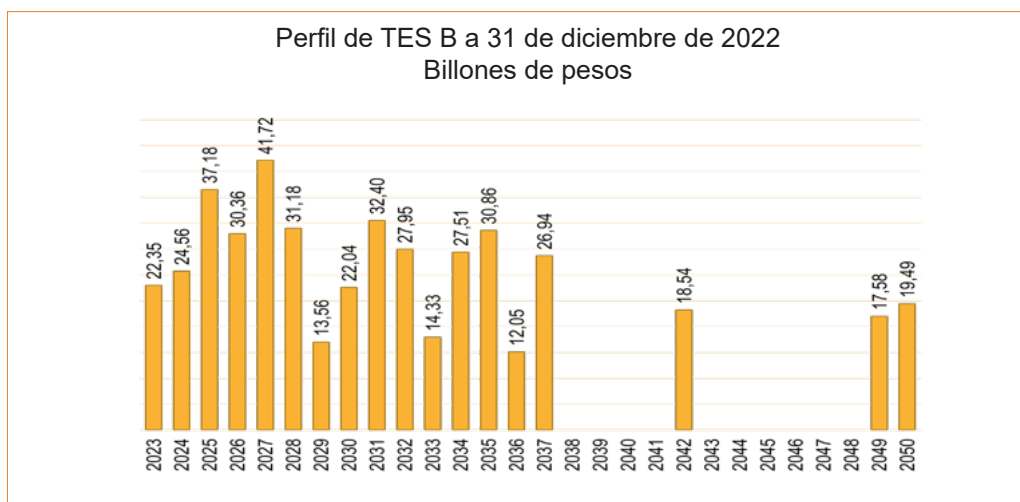
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el cuatrienio se emitieron TES B para pagos de saneamiento de los sistemas de salud territorial por un total de \$1,14 billones. De estos, el 19,9% se dirigió a Antioquia, el 14,9% al Valle del Cauca, el 10,2% al Cauca, el 8,1% al Distrito de Cartagena y el 6,4% a Santander³⁶.

3.3.4 Perfil de los TES B

Al cierre de 2022 el horizonte de vencimientos de los TES B se extendió hasta 2050 (Gráfico 3-8). En 2023 se presentarían vencimientos por \$22,35 billones que corresponden al 5,0% del total y que incluyen \$9,04 billones de TES B de corto plazo y \$13,31 billones de los TES B en pesos de largo plazo que vencen en febrero. Este monto habría sido mayor si no se hubiesen efectuado las operaciones de manejo de deuda que durante el 2022 realizaron canjes (\$16,85 billones) y declararon de plazo cumplido (\$2,13 billones) de bonos que vencían en 2023.

³⁶. Fuente: Ministerio de Hacienda. Acta No 2022-08 del Comité de Tesorería del 28 de julio de 2022.

Gráfico 3-8

Fuente: Contraloría General de la República

Las mayores concentraciones de vencimientos se presentan en 2027 con \$41,72 billones (9,3%), 2025 con \$37,18 billones (8,3%) y 2031 con \$32,40 billones (7,2%). Para 2023 los pagos de intereses de los TES B llegarían a \$26,63 billones, de los cuales \$20,82 billones se pagarían tenedores de TES B en pesos y \$5,82 billones a inversionistas en TES B en UVR (tanto para las amortizaciones como para los intereses se utiliza la tasa UVR a cierre de 2022: \$324,39).

3.3.5 Operaciones de manejo

En 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó dos tipos de operaciones de manejo de la deuda interna: canjes de títulos y redenciones anticipadas de TES B. Una de las estrategias utilizadas por Ministerio para aliviar la presión sobre la tesorería durante las últimas vigencias ha sido la realización de operaciones de canje de TES B, donde se intercambian bonos con vencimientos próximos por otros a más largo plazo.

Desde marzo a diciembre se realizaron diversos canjes de TES B, mediante los cuales se recibieron TES B en pesos con vencimientos en 2022 por \$1,59 billones y TES B en UVR con vencimiento en 2023 por \$16,85 billones. A cambio, se entregaron TES B en pesos con vencimientos en 2026 y 2042 por \$4,68 y TES B en UVR con vencimientos entre 2025 y 2037 por \$13,76 billones (Cuadro 3-15).

Cuadro 3-15**Operaciones de canje 2022 – Cifras en valor nominal
Billones de pesos.**

Operación:	TES recibidos		TES B entregados					
	COP	UVR	COP		UVR			
Denominación:								
Vencimiento:	4-may-22	23-feb-23	26-ago-26	28-may-42	7-may-25	18-abr-29	4-abr-35	25-feb-37
Cupón	7,00%	4,75%	7,50%	9,25%	3,50%	2,25%	4,75%	3,75%
mar-22	-1,59	-0,80	0,00	1,50	0,00	0,00	0,52	0,37
abr-22	0,00	-2,62	0,00	1,32	0,00	0,00	0,78	0,53
may-22	0,00	-5,95	0,48	0,25	3,44	0,01	1,78	0,01
jun-22	0,00	-1,68	0,16	0,00	1,06	0,00	0,46	0,00
jul-22	0,00	-0,42	0,00	0,04	0,00	0,02	0,36	0,00
ago-22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
sep-22	0,00	-1,54	0,00	0,00	0,00	0,00	1,54	0,00
oct-22	0,00	-0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00
nov-22	0,00	-0,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,59	0,00
dic-22	0,00	-2,92	0,94	0,00	0,00	0,00	1,98	0,00
Total	-1,59	-16,85	1,58	3,10	4,50	0,03	8,32	0,90

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el segundo trimestre de 2022 se redimieron anticipadamente TES B en UVR con vencimiento en febrero de 2023 del portafolio de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional, por un monto de \$2,13 billones (Cuadro 3-16).

Cuadro 3-16**Operaciones de redención anticipada 2022
Cifras en valor nominal – Billones de pesos.**

Operación	Prepagos TES B
Denominación	UVR
Vencimiento	23-feb-23
Cupón	4,75%
17-may-22	-1,00
17-jun-22	-1,13
TOTAL	-2,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3.6 Tenedores de TES B

El desarrollo de mercados locales de deuda pública cumple un importante rol en la gestión de la deuda soberana: “Cuando los gobiernos pueden tener acceso a los mercados financieros locales mediante la emisión de instrumentos en moneda local a largo plazo, el país evita el riesgo de no poder renegociar la deuda o de que la carga de su deuda se dispare de pronto si su tipo de cambio sufre una gran depreciación”³⁷. Otras ventajas incluyen: “el uso de sistemas nacionales de custodia y liquidación; menores volúmenes requeridos por emisión que en los mercados internacionales; y la resolución de cualquier litigio en los tribunales nacionales, con menor costo y menos incertidumbre”.³⁸

Para cualquier gestor de la deuda interna, contar con un conocimiento detallado de los sectores institucionales que mantienen saldos de sus títulos de deuda le permite caracterizar la demanda del mercado (primario y secundario) de bonos soberanos internos. Así, en su papel de Emisor de los títulos de deuda locales, el Gobierno Nacional debe tener en cuenta las necesidades de inversión de los diferentes sectores que participan en el mercado de deuda local para asegurar el éxito de sus operaciones de colocación y/o poder medir y mitigar los riesgos que traen los cambios en la composición de tenedores. Un principio fundamental es contar con una base amplia y diversificada de inversionistas que le permita asegurar una alta liquidez y una demanda estable en el tiempo.

En 2022 el sector privado mantenía 73,8% de las emisiones vigentes de TES B de largo plazo y el sector público el 26,2% restante (Cuadro 3-17). El sector privado ha venido ganando participación en los últimos años, debido a cambios normativos que relegaron al sector público de la captación de TES B forzosos y convenidos por la entrada de la Cuenta Única Nacional (Artículo 261 de la Ley 1450 de 2011) y el papel más activo de sectores como los fondos de pensiones y los inversionistas extranjeros. En 2022 el sector privado vio aumentar sus tenencias en \$37,03 billones y el sector público lo hizo en \$19,06 billones.

37. Banco Interamericano de Desarrollo (2023). Lidar con la deuda: menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe pág. 41.

38. Ibid, pág. 47.

Cuadro 3-17**Saldos de TES B de largo plazo por sectores 2019-2022**

Entidad	2019	2020	2021	2022	Variación		Participación
					Absoluta	%	%
Sector Público	70,93	75,93	96,63	115,69	19,06	19,7	26,2
Nivel Nacional	48,50	52,10	67,88	84,91	17,03	25,1	19,2
Administración Central	5,59	2,46	2,89	1,25	-1,65	-57,0	0,3
Empresas nacionales	2,13	1,11	0,13	0,88	0,74	553,0	0,2
Entidades autónomas	0,14	0,10	0,15	0,24	0,09	61,6	0,1
Entidades descentralizadas	0,43	0,27	0,29	0,23	-0,06	-20,0	0,1
Sector Financiero y Banco de la República	40,22	48,16	64,42	82,32	17,90	27,8	18,6
Seguridad Social y E.S.E.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,0
Nivel territorial	0,22	0,20	0,25	0,21	-0,04	-16,4	0,0
Administraciones centrales	0,00	0,00	0,05	0,05	0,00	100,0	0,0
Entidades descentralizadas	0,22	0,20	0,20	0,16	-0,04	-20,6	0,0
Fondos de pensiones y fiducias públicas	22,21	23,64	28,50	30,57	2,07	7,3	6,9
Patrimonios FONPET	18,13	18,77	21,39	24,18	2,79	13,1	5,5
Fidupensiones Telecom	1,88	2,51	0,84	0,77	-0,07	-8,6	0,2
Pensiones Ecopetrol	0,79	0,86	3,00	3,16	0,15	5,1	0,7
Otros	1,41	1,49	3,27	2,46	-0,80	-24,6	0,6
Sector privado	227,26	262,22	289,21	326,23	37,03	12,8	73,8
Fondos de pensiones y cesantías	94,90	102,45	109,13	112,17	3,04	2,8	25,4
Bancos, corporaciones y fondos mutuos	103,50	120,70	131,53	161,12	29,59	22,5	36,5
Compañías de Seguros y Cap.	15,10	16,44	21,37	30,35	8,99	42,1	6,9
Sociedades fiduciarias	2,12	2,75	4,51	3,55	-0,96	-21,3	0,8
Otros	11,65	19,88	22,66	19,04	-3,63	-16,0	4,3
TES B Largo plazo en circulación	298,20	338,15	385,84	441,92	56,09	14,5	100,0

Fuente: Contraloría General de la República

Dentro del sector privado los TES B de largo plazo se concentraron en dos grupos: bancos, corporaciones y fondos mutuos de inversión con \$161,12 billones y los fondos de pensiones y cesantías con \$112,17 billones. Los primeros aumentaron sus tenencias en \$29,59 billones y los segundos en \$3,04 billones.

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. Movimientos al alza de las tasas de interés, como el observado en 2022, generan

una desvalorización de sus inversiones que afectan su patrimonio. En tal sentido, 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, como ha advertido el FMI respecto al sistema financiero: “en el entorno actual de inflación persistente y de altas tasas de interés, las autoridades deben prestar especial atención a la clasificación de los activos bancarios y a las provisiones, así como a las exposiciones a riesgos de tasa de interés y de liquidez”.³⁹

Cabe resaltar la participación de los fondos de inversión extranjeros en el mercado de TES B, fenómeno que viene observándose en los últimos años. La llegada de inversionistas externos ayuda a ampliar los mercados locales de deuda pública, aunque no se encuentren exentos de riesgos: “La participación de los inversionistas extranjeros en mercados nacionales puede contribuir a lidiar con problemas como la baja liquidez y la insuficiencia de espacio para que los mercados crezcan, pero pueden que se requieran salvaguardias adecuadas para protegerse contra episodios de frenazos o reversiones súbitas de los flujos”.⁴⁰

En 2022 las tenencias de bonos del Gobierno Nacional, por parte de los 20 fondos extranjeros más grandes, ascendieron a \$52,23 billones, correspondientes al 11,8% del total de los TES B de largo plazo (Cuadro 3-18).

39. Fondo Monetario Internacional (2023) Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Pág. 3

40. Banco Interamericano de Desarrollo (2023). Lidiar con la deuda: menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe pág. 42.

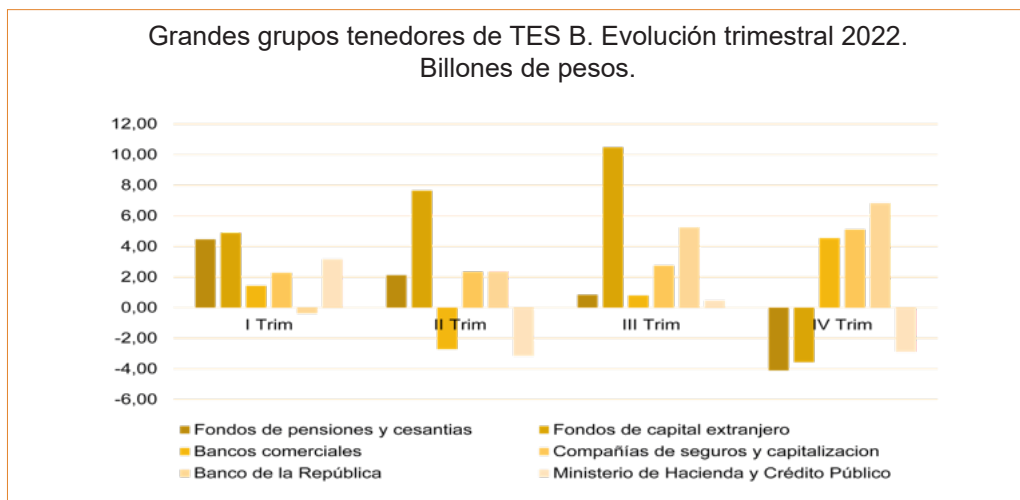
Cuadro 3-18

Tenencias de TES B en los 20 fondos de inversión extranjeros más grandes 2020-2022. - Billones de pesos.

Tenedores	2020	2021	2022
Norges Bank	3,31	3,43	6,37
Stichting Pensioenfond Abp	1,40	2,15	5,61
Government Of Singapore	0,47	5,36	5,61
The Monetary Authority Of Singapore	3,12	6,89	4,95
Caisse De Depot Et Placement Du Quebec	2,66	3,41	4,95
Saudi Central Bank	2,89	3,30	4,33
Franklin Templeton Investment Funds	2,74	3,22	3,93
Stichting Pggm Depository	1,89	1,95	2,30
Government Pension Investment Fund	2,60	2,29	1,94
The Colchester Local Markets Bond	1,11	1,26	1,58
Templeton Income Trust-Templeton Global Bond	1,40	1,40	1,57
Abu Dhabi Investment Authority	1,41	1,82	1,45
Vanguard Total International Bond Li Index Fu	0,00	0,57	1,14
Vanguard Total International Bond Index Fund	1,23	0,94	1,02
Stichting Bedrijfstakpensioenfonds Voor De Det	0,36	0,39	1,00
Legal & General Assurance Pensions Management	0,69	0,84	0,99
Ishares Iii Public Limited Company	1,01	0,92	0,94
Wellington Management Funds Ireland Plc	0,51	0,49	0,90
Stichting Pensioenfond Van De Metalektro (Pm	0,58	0,71	0,85
Brandywine Global Investment Management Trust	0,74	0,53	0,81
Total	30,11	41,87	52,23

Fuente: Contraloría General de la República

El comportamiento de los grandes grupos de tenedores de TES B durante 2022 (fondos de pensiones y cesantías, bancos comerciales y fondos de inversión extranjera), así como del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta en el Gráfico 3-9, destacándose lo siguiente:

Gráfico 3-9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Los fondos de inversión extranjera fueron los principales agentes compradores netos durante 2022 con adquisiciones netas por \$19,44 billones. La llegada de esta inversión de portafolio se dio en un contexto económico global adverso⁴¹. Hasta el tercer trimestre estos inversionistas habían aumentado su portafolio de TES B en \$23,00 billones. En el último trimestre se revirtió su comportamiento y realizó ventas netas por \$3,56 billones.
- El Banco de la República fue igualmente un agente comprador desde el segundo trimestre de 2022. En el año sus tenencias de TES B se incrementaron en \$14,04 billones. De acuerdo con la entidad “estas operaciones se realizaron como parte de las acciones para regular la liquidez de la economía y compensaron la contracción generada por los vencimientos de títulos que el Banco tenía en su portafolio”⁴².

41. El Reporte de Mercados Financieros de diciembre de 2022 publicado por el Banco de la República presenta así la situación:

“Al analizar los flujos de inversión extranjera de portafolio hacia economías emergentes, de acuerdo con cifras preliminares publicadas por el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF, por sus siglas en inglés), en el 2022 se observaron entradas de portafolio a países emergentes por USD 58 miles de millones (MM), las menores entradas de anuales desde 2010. De acuerdo con el IIF, durante el año el creciente riesgo de recesión mundial influyó sobre los flujos a los mercados emergentes, en un contexto de incertidumbre geopolítica e inflacionaria.” (pág. 24).

42. Banco de la República. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo 2023. Pág. 71.

- En 2022 el grupo de compañías de seguros y capitalización presentó un fuerte aumento de sus inversiones en TES B: \$12,46 billones, de los cuales \$10,68 billones correspondieron a mayores inversiones en títulos en UVR, con lo que estas entidades protegían su portafolio de inversiones contra la inflación.
- Dentro de los otros grupos de inversionistas los bancos comerciales y los fondos de pensiones y cesantías fueron compradores netos en 2022, aumentando sus tenencias de TES B en \$4,04 billones y \$3,33 billones, respectivamente; mientras que el Ministerio de Hacienda redujo su portafolio en \$2,41 billones (incluye títulos de corto y largo plazo).

3.3.7 Operaciones de Transferencia Temporal de Valores (TTV)

Las TTV son aquellas en “las que una parte denominada originador, transfiere la propiedad de los valores objeto de la operación a otra parte denominada receptor, con la obligación a cargo de este último de retransferir al originador unos valores de la misma especie y características en una fecha posterior”⁴³. En este tipo de operación debe destacarse que la titularidad sobre los valores objeto de la operación se transfiere de forma total entre las partes. Este tipo de operaciones fueron autorizadas por el Artículo 146 de la Ley 1753 de 2015.

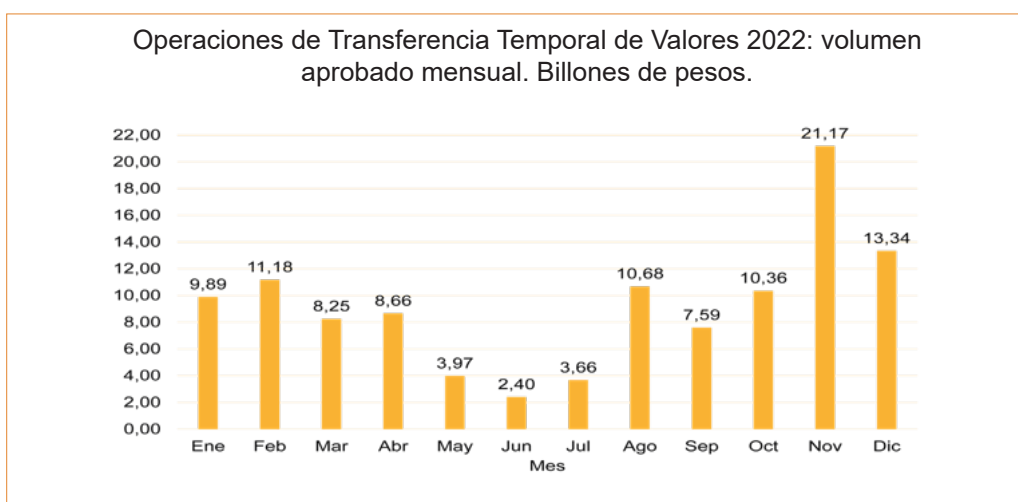
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció en 2019 la facilidad de las TTV como un mecanismo para que los creadores de mercado pudieran enfrentar situaciones de escasez transitoria de títulos de deuda pública, de forma que los creadores de mercado puedan solicitar al Ministerio la emisión temporal de títulos de deuda interna contra la entrega de efectivo como garantía.

De tal manera, para los creadores de mercado se reducen los costos a pagar en momentos de baja liquidez en el mercado de valores y se evitan incumplimientos en las transacciones previamente pactadas. Las condiciones para la emisión de TES B, con el fin de ser utilizados en TTV en 2022, se fijaron en el Decreto 1842 del 24 de diciembre de 2021, estableciendo su monto en dos billones de pesos (Artículo 1º).

43. Bolsa de Valores de Colombia. Transferencia Temporal de Valores Guía de producto versión 3.0, pág.

Durante 2022 por TTV se otorgaron en préstamo \$111,16 billones de TES B a los creadores de mercado, de los cuales \$110,55 billones le correspondieron a bancos, \$0,32 billones a corporaciones financieras y \$0,29 billones a comisionistas (Fuente: Ministerio de Hacienda). Los mayores volúmenes de operaciones se registraron en noviembre (\$21,17 billones), en diciembre (\$13,34 billones) y en febrero (\$11,18 billones) (Gráfico 3-10). El 63,2% de las operaciones se realizaron con TES B denominados en pesos y el 36,8% restante con TES B en UVR.

Gráfico 3-10



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

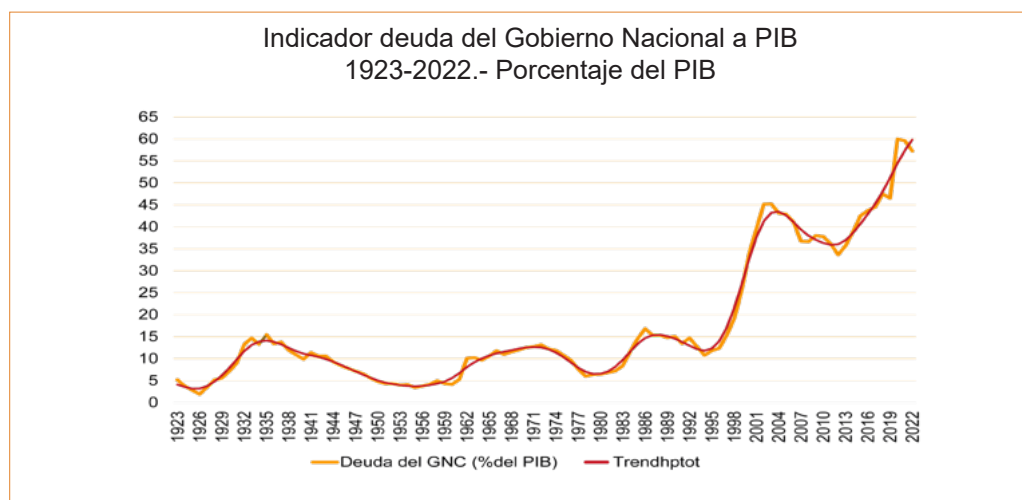
3.4 Cien años de endeudamiento: la deuda del gobierno nacional

Desde su creación en 1923, la Contraloría General de la República (CGR) cuenta entre sus funciones con la de llevar las cuentas o el registro de la deuda pública. Así lo determinó el Artículo 10 de la Ley 42 de 1923 y lo ratificó años después la Carta Magna de 1991. Además, durante muchos años la CGR debió refrendar los bonos y otros documentos de deuda pública del gobierno nacional (Artículo 25 de la Ley 42 de 1923).

Para describir la evolución de la deuda del Gobierno Nacional en estos cien años se usará el indicador deuda a PIB, mostrado en el Gráfico 3-11, y el componente tendencial calculado con el filtro de *Hodrick y Prescott*. Antes de 1991 el indicador se movió alrededor del

9,0%, con marcados periodos de ascenso y descenso. Tras registrar el mínimo de este periodo en 1926 (1,9% del PIB), se inició un ascenso sostenido hasta alcanzar el 15,5% en 1935. Este ascenso respondió a la contratación de deuda externa a finales de los veinte para financiar obras públicas y el aumento de la deuda interna a principios de los treinta para aliviar el cierre de los mercados externos y atender el gasto que conllevó la guerra con el Perú.

Gráfico 3-11



Fuente: Deuda: Contraloría General de la República
PIB 1923-1974: GRECO; 1975-2022: DANE

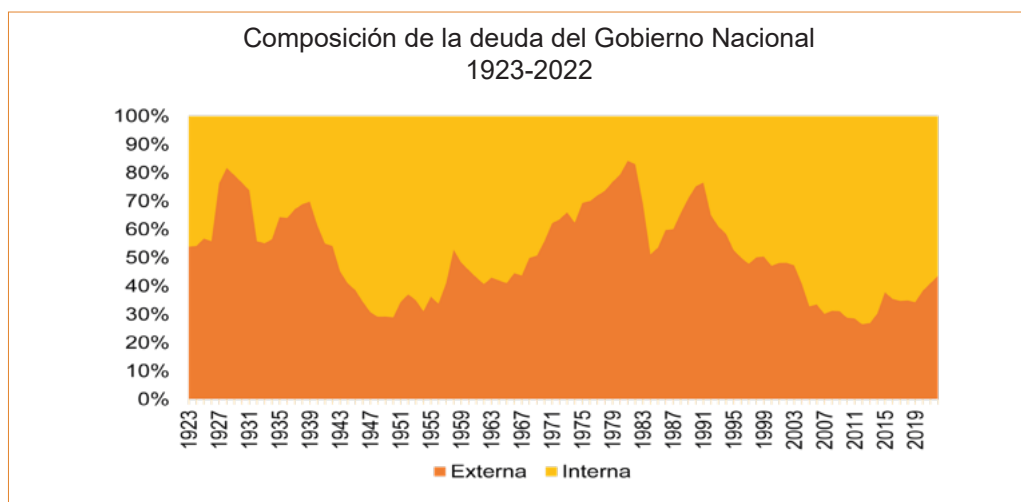
Tras el descenso del indicador en los años cuarenta y cincuenta, se experimentó un nuevo pico en la década de los sesenta debido al mayor acceso al crédito externo (préstamos del Banco Mundial y posteriormente dentro del marco de la Alianza para el Progreso de créditos de la *Agency for International Development (AID)* y el aumento del crédito del Banco de la República). Para 1972 la razón deuda a PIB se ubicó en 13,1%.

Con la decisión de la administración López Michelsen de moderar el acceso al crédito externo, el indicador descendió hasta el 6,0% del PIB en 1978, cuando se inició un nuevo periodo de incrementos por cuenta del mayor uso del crédito externo y del crédito del Emisor hecho por el gobierno Turbay Ayala.

El incremento en el gasto que se derivó de la Constitución de 1991 llevó a que entre 1994 y 2003 la razón deuda a PIB se cuadruplicará. A partir de ese año se inició un descenso que se interrumpió en 2012 debido al persistente desequilibrio fiscal, el impacto de la depreciación del peso colombiano en la deuda externa y el pobre desempeño de la economía colombiana. En 2020 se presentó un fuerte incremento del indicador deuda a PIB hasta un máximo de 60,0% del PIB por la estrategia adoptada para atender la pandemia que requirió de un mayor endeudamiento y por la caída en el crecimiento real de la economía.

La composición de la deuda del Gobierno Nacional ha variado a lo largo de estos cien años (Gráfico 3-12). El endeudamiento externo ganó participación a fines de los años veinte por la emisión de bonos en el mercado neoyorkino de capitales, llegando a representar el 81,7% de la deuda total en 1928. El endeudamiento interno fue ganando participación en la segunda mitad de los años treinta y cuarenta por las dificultades del gobierno de acceder al crédito externo tras la moratoria presentada en los treinta.

Gráfico 3-12



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La situación se revirtió en los años cincuenta cuando la deuda externa comenzó a ganar participación hasta alcanzar una participación máxima del 84,2% en 1981. En los años noventa el Gobierno Nacional adoptó una estrategia de buscar un mayor financiamiento interno, que permitiría mitigar el riesgo cambiario de los altos niveles de deuda

externa. Esto llevó a que en 2012 la deuda interna representase el 73,5% de la deuda total del gobierno. La depreciación del peso y las operaciones de crédito externo que se efectuaron durante la emergencia de 2020 incrementaron de nuevo la participación de la deuda externa.

3.4.1 Deuda externa del gobierno nacional 1923-2022

Algunos autores como Avella (2006) y Ocampo (2015) señalaron cómo los ciclos del endeudamiento externo del Gobierno Nacional han estado determinados por la evolución de los mercados financieros globales. Siguiendo a *Obstfeld y Taylor* (2004) se puede indicar que a partir de 1870 y hasta la Primera Guerra Mundial se vivió una expansión de los mercados financieros globales, contando como centro el mercado de capitales londinense. Factores como la implementación del patrón oro como sistema monetario dominante, los desarrollos en el transporte y las comunicaciones y los avances de instrumentos financieros (como las actividades de aseguramiento) impulsaron los flujos internacionales de capitales. Colombia no participó de este auge por el incumplimiento continuado de sus obligaciones externas durante el siglo XIX.

La Primera Guerra Mundial interrumpió tanto el comercio internacional como los flujos internacionales de capitales. Los veinte fueron testigos de una limitada recuperación de los mercados financieros globales, la cual se interrumpió con la Gran Depresión. Hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial se vivió una época de un amplio uso de los controles de capitales. A partir de 1945 se inició un incremento paulatino de los flujos de capitales internacionales que se aceleró con la implementación de las instituciones surgidas de la conferencia de *Bretton Woods*, proceso en el cual se consolidó a Nueva York como nuevo centro financiero global en remplazo de Londres.

Con el abandono del sistema de tasas de cambio, fija a principio de los años setenta, y la eliminación de los controles de capitales, se han presentado diversos ciclos de auge y crisis que han puesto a prueba la fortaleza e idoneidad de la infraestructura financiera internacional y señalado los costos de los sistemas de cambio flexibles.

Siguiendo a Ocampo (2021) se pueden identificar los siguientes ciclos: el primer auge se presentó en la segunda mitad de los años setenta originado con el surgimiento del mercado de eurodólares, el cual dirigió la oferta de petrodólares hacia los países en desarrollo y que finalizó con la crisis de la deuda latinoamericana. El segundo va desde

1991 con el éxito del Plan Brady, la nueva ola de flujo de capitales tuvo como destino principal las economías del este asiático. Este ciclo se prolongó hasta 1997 y concluye con la crisis de Asia Oriental, la cual se extendió hasta Rusia, Turquía, Brasil y Argentina.

Un tercer ciclo va desde 2003 hasta 2007, cuando los mercados financieros se expandieron gracias a las bajas tasas de interés, la disponibilidad de fondos y el optimismo generado por la expansión de la actividad económica. Este auge crediticio se vio frenado tras el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, la crisis de las subprime y la quiebra de *Lehman Brothers* en septiembre de 2008. En este caso, la crisis fue más breve debido a la fuerte expansión de la liquidez global generada por la Reserva Federal y otros bancos centrales de países desarrollados. Los movimientos de capitales volvieron a remontar en 2010 creando un nuevo auge en el periodo 2010-2013 que terminó cuando la FED decidió ajustar la política monetaria y terminó un ciclo de precios altos de productos primarios.

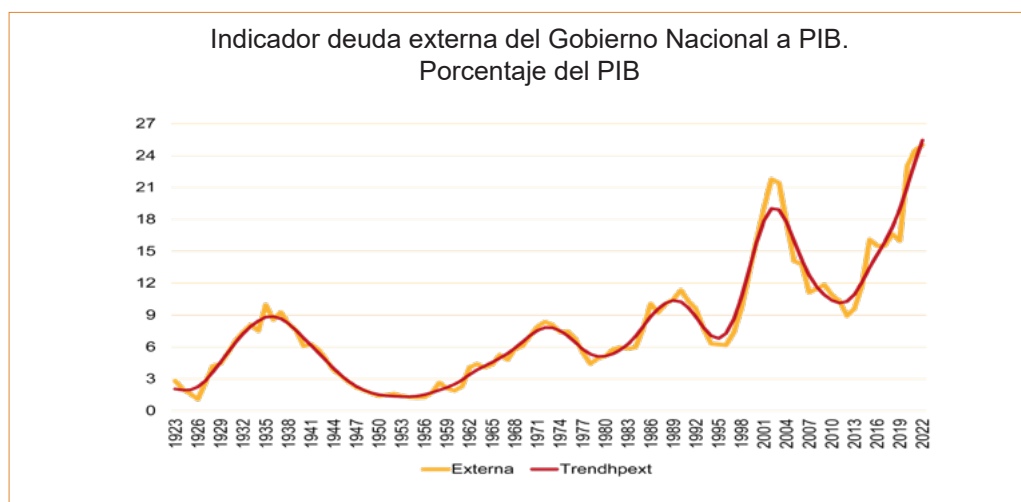
Finalmente, con el estallido de la crisis por la pandemia de la COVID 19, los bancos centrales alrededor del mundo adoptaron medidas de emergencia para brindar liquidez suficiente a los mercados financieros. Entre las medidas adoptadas se encuentran: recorte de las tasas de interés de política, aumento en los programas de compras de activos, incremento de cupos de operaciones repo de expansión, entre otras. Los gobiernos debieron acudir a un mayor endeudamiento para financiar los paquetes fiscales requeridos aprovechando las condiciones financieras favorables creadas por los bancos centrales.

Aunque los bancos centrales inicialmente habían manifestado su compromiso de mantener una postura acomodaticia por un periodo prolongado de tiempo, el incremento de la inflación los llevó a revertir muchas de las medidas adoptadas. A esto se sumó a la posibilidad de una recesión. Las condiciones menos favorables especialmente las altas tasas de interés llevaron a moderar los ritmos de endeudamiento global.

El Gráfico 3-13 muestra la evolución del indicador deuda externa del Gobierno Nacional a PIB. Se pueden identificar varios auges en el endeudamiento externo: el primero se inicia a finales de los años veinte con la emisión de los bonos en Nueva York y se prolonga en los treinta por la acumulación de intereses no cancelados o cancelados con certificados (llamados *scripts*) tras la declaración de una moratoria a inicios de los treinta. Tras el cierre del acceso al crédito externo en los cuarenta, se inició la recuperación del indicador en los cincuenta, esta

vez por el incremento de los préstamos de bilaterales y multilaterales y alcanzó un nuevo máximo a principios de los setenta.

Gráfico 3-13



Fuente: Deuda Externa: Contraloría General de la República
PIB 1923-1974: GRECO; 1975-2022: DANE

Tras la caída del indicador en la administración López Michelsen, un nuevo ciclo ascendente se inició, esta vez por el incremento de los préstamos con la banca comercial que se prolongó durante los ochenta. A partir de la segunda mitad de los noventa la emisión de bonos externos van adquiriendo importancia, pero debe tenerse en cuenta que el indicador se eleva a fines de los noventa por la caída en la actividad económica⁴⁴ durante la crisis de fin de siglo.

La decisión de buscar mayor financiamiento en fuentes locales hizo que el indicador cayera en la primera década del siglo XXI. A partir de 2012 se observa una tendencia creciente en este indicador que obedece tanto a la evolución de la tasa de cambio, el regular desempeño de la economía y las mayores contrataciones de deuda externa.

⁴⁴. Entre 2012 y 2019 la economía colombiana creció en términos reales en promedio en 3,2%.

3.4.2 Deuda interna del gobierno nacional

Entre 1923 y 2022 se pueden definir dos periodos respecto a la deuda interna del Gobierno Nacional, tomando como criterio la posibilidad del Banco de la República de dar financiamiento: antes y después de la Constitución de 1991. El Cuadro 3-19 muestra el crecimiento de la base monetaria en el periodo 1923-2000 y la contribución de los diferentes componentes en dicho crecimiento.

Cuadro 3-19

Origen de la base monetaria 1923-2000

	1923-1931	1932-1950	1951-1966	1967-1991	1992-2000
Crecimiento base monetaria	4,3	14,2	15,7	27,7	20,2
Crédito Gobierno	1,5	6,6	10,5	8,5	-0,7
Crédito bancos	3,9	2,0	6,1	4,0	2,7
Crédito resto Sector Financiero	0,0	0,0	0,0	5,0	1,2
Crédito particulares	0,3	0,6	4,9	0,7	0,6
Pasivos no monetarios	-5,9	-4,1	-13,0	-22,7	-14,9
Reservas internacionales	4,5	9,1	7,2	32,2	31,4

Fuente: Sánchez, Fernández y Armenta (2005) Cuadro I,2 pág. 14.

Como se observa, dentro de los activos domésticos del Banco de la República (crédito al gobierno, a los bancos, al resto del sistema financiero y a los particulares) antes de 1991 el crédito al gobierno fue la principal fuente de crecimiento de la base monetaria. La situación cambió completamente en 1991 por la limitación constitucional de dar crédito al gobierno por ello en el periodo 1992 a 2000 la contribución de este componente fue negativa. El otro gran elemento que explica el incremento de la base monetaria fue el externo, medido por la variación de las reservas internacionales.

Antes de 1991 el crédito del Banco de la República fue una de las principales fuentes usadas por el gobierno para financiar el déficit fiscal y recomponer la estructura de su portafolio de deuda. El crédito al gobierno se hacía a través de los cupos ordinarios (Ley 82 de 1931) y extraordinarios. El cupo ordinario no requería de aprobación adicional del Congreso y era de fácil trámite y de muy bajo costo. Los cupos extraordinarios eran establecidos por una ley (ejemplo, Decreto 1361 de 1942, el Decreto 756 de 1951 y la Ley 33 de 1962) y no podían ser negados. Además, para garantizar la liquidez de algunos títulos del

gobierno nacional se establecieron algunos cupos como el fijado por el Decreto 2783 de 1960.

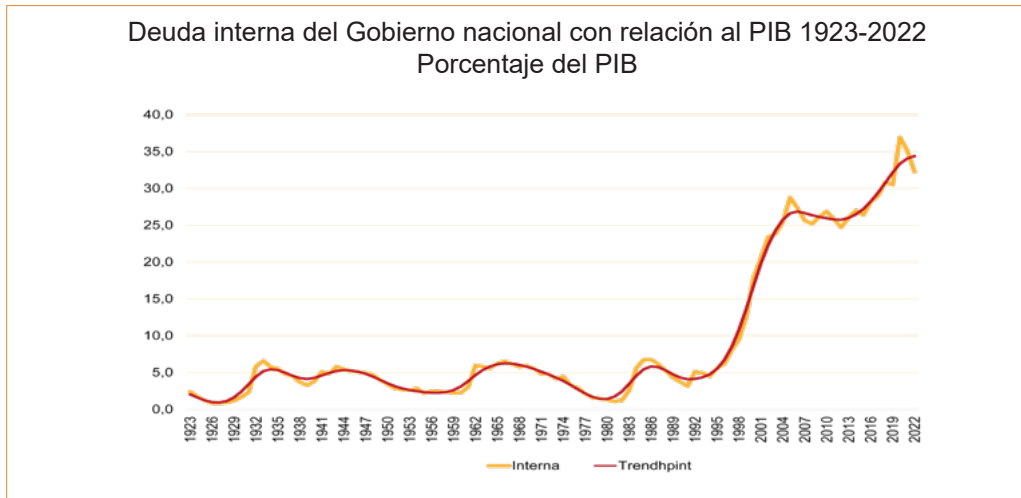
También existieron créditos de largo plazo con el Banco de la República correspondientes a pagarés del gobierno a favor de este, cuyos montos tenían fines diferentes y variaban en plazos, tasas de interés y forma de amortización. Se utilizaron también como mecanismo de financiamiento inversiones del Banco de la República en títulos emitidos por el gobierno y que no se habían colocado en el mercado de valores, inversiones que eran dispuestas en alguna norma legal.

El otro gran instrumento de endeudamiento interno antes de 1991 fueron los bonos emitidos por el gobierno nacional. Estos se emitieron tanto en el mercado de valores (como los Bonos de Desarrollo Económico clase B) o como inversiones forzosas (como los Bonos Nacionales de Deuda Pública Interna). Estuvieron dirigidos a la financiación de la inversión, para la consolidación de deudas anteriores o para financiar un grupo o sector específico (como los Bonos para Defensa del Café). Pese a que muchas de las especies emitidas contaban con la garantía solidaria del Banco de la República, el gobierno no logró consolidar un título de deuda durante esta primera etapa.

La situación cambió a partir con la expedición de la Constitución de 1991. Los préstamos del Banco de la República desaparecieron como fuente de financiamiento y en su lugar los TES B surgieron como el principal instrumento de endeudamiento interno. Aunque inicialmente la principal estrategia consistió en captar excedentes de liquidez de las entidades públicas (inversiones forzosas y convenidas), desde los 2000 se fortaleció un mercado interno de deuda pública que ha permitido capturar ahorro interno y externo (con la creciente participación de fondos de inversión internacionales desde 2014).

El Gráfico 3-14 muestra la evolución del indicador deuda interna del gobierno nacional a PIB. Este no muestra ciclos tan marcados como los de la deuda externa. Cabe destacar el incremento a inicios de la década de los treinta cuando se cierran los mercados externos y se acudió a fuentes internas para financiar el conflicto bélico con el Perú. El deterioro de la situación fiscal a inicios de los sesenta llevó a incrementar el crédito con el Banco de la República y a ampliar la emisión de bonos internos por lo cual el indicador volvió a incrementarse en esos años. Las altas tasas de crecimiento de la economía de finales de los sesenta e inicios de los setenta permitieron un descenso del indicador hasta marcar un mínimo de 1,2% en 1981.

Gráfico 3-14



Fuente: Deuda Externa: Contraloría General de la República
 PIB 1923-1974: GRECO; 1975-2022: DANE

En la primera parte de los ochenta la ralentización de la actividad económica, el mayor crédito del Banco de la República y la emisión de los Títulos de Ahorro Nacional (TAN) volvieron a incrementar la razón deuda interna a PIB. Desde los noventa se da una clara tendencia creciente de esta ratio por la estrategia de disminuir la dependencia del crédito externo, buscar mayor financiamiento interno y la asunción de deudas de entidades privatizadas o liquidadas.

Capítulo IV

Deuda de las Entidades Descentralizadas

El endeudamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional registró entre 2019 - 2022 un incremento nominal por cuenta de los efectos que dejó la pandemia de la COVID-19, que requirió mayores recursos para funcionamiento, pago por servicio de la deuda y continuar con planes de inversión, así como para la reactivación económica desde 2021.

El resultado de la deuda en 2022 fue de \$117,1 billones (8,0% del PIB nacional), con un aumento de \$21,2 billones con relación a 2021, jalonado principalmente por las empresas de los sectores de minería, energía, financiero y otras entidades que incluye la deuda por sentencias y conciliaciones (Cuadro 4-1).

Cuadro 4-1

Deuda de las entidades descentralizadas nacionales

Sector	2019			2020			2021			2022		
	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total
Minero	2,2	37,8	40,0	1,3	47,8	49,0	1,3	69,0	70,3	1,3	82,6	83,9
Eléctrico	8,6	2,3	10,8	13,4	3,3	16,7	13,7	2,8	16,5	13,7	3,4	17,1
Financiero	-	6,5	6,5	-	6,9	6,9	-	6,2	6,2	-	7,8	7,8
Otras Entidades	0,0	-	0,0	0,1	-	0,1	1,0	-	1,0	6,6	-	6,6
Agropecuario - CAR	0,1	0,8	0,9	0,1	0,8	0,9	0,2	0,8	0,9	0,2	0,8	1,0
Transporte	0,6	-	0,6	0,7	-	0,7	0,7	-	0,7	0,5	-	0,5
Educación	0,1	-	0,1	0,1	-	0,1	0,2	-	0,2	0,2	-	0,2
Total	11,7	47,4	59,0	15,8	58,7	74,5	17,0	78,9	95,9	22,5	94,6	117,1

Fuente: Contraloría General de la República.

La deuda interna registró un incremento al pasar de \$17 billones en 2021 a \$22,5 billones al cerrar 2022, destacándose el aumento de otras entidades por cuenta de los saldos del Ministerio de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la Nación, los cuales se analizan más adelante.

En cuanto a deuda externa, esta registró un aumento significativo al pasar de \$78,9 billones en 2021 a \$94,6 billones en 2022, siendo evidente un mayor nivel del sector minero representado por el Grupo Ecopetrol S.A.

Los registros más destacados durante el cuatrienio se describen a continuación para cada uno de los grupos económicos más importantes y los sectores de los que hacen parte.

- 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.
- ISA S.A., contrató crédito con Bancolombia S.A. por \$600.000 millones, manteniendo su línea de deuda, de endeudamiento en moneda funcional.
- Internexa S.A., garantizó la deuda de su filial Internexa Brasil Operadora de telecomunicaciones por BRL 2.810.050.
- Se dieron tres desembolsos por cuenta del crédito Fondo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), constituidos para llevar la deuda adquirida con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la modernización de la entidad, por un monto de USD 250 millones.
- Se mantiene la aplicación de la ley 1955 de 2019, Artículo 53, que reconoce como deuda pública las obligaciones originadas de sentencias y conciliaciones, además de los intereses generados por las entidades que las adeudan.

Hechos de endeudamiento territorial

- El Grupo EPM puso en funcionamiento en noviembre de 2022, la primera turbina de la Hidroeléctrica Ituango, que junto con el pago anticipado en 2021 del crédito con el *IDB Invest*, filial financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) evitó el cobro de cláusulas por retraso de obra establecidas en los préstamos.
- EPM casa Matriz firmó contrato de crédito por USD 700 millones con BBVA New York, BNP Paribas, *The Bank of Nova Scotia*, *Sumitomo*

Mitsui Bankink y *UMB Bank* como agente administrativo para su plan de inversiones.

- La Empresa liquidada de la Costa Caribe (Electricaribe) mantiene un endeudamiento importante con el Gobierno Nacional de \$5,03 billones.
- La Sociedad de Activos Especiales (SAE) transfirió las acciones de la Empresa Triple A (82,16%) a la Empresa K-Yena S.A.S. (Alumbrado Públicos de Barranquilla) luego de un acuerdo contractual, en donde intervino la Procuraduría General de la Nación.
- La deuda de las Empresas Sociales del Estado sigue incrementándose, al pasar de \$31.811 millones en 2021 a \$71.000 millones en 2022, destacándose el endeudamiento de los hospitales del departamento de Caldas y el Marco Fidel Suárez de Bello.

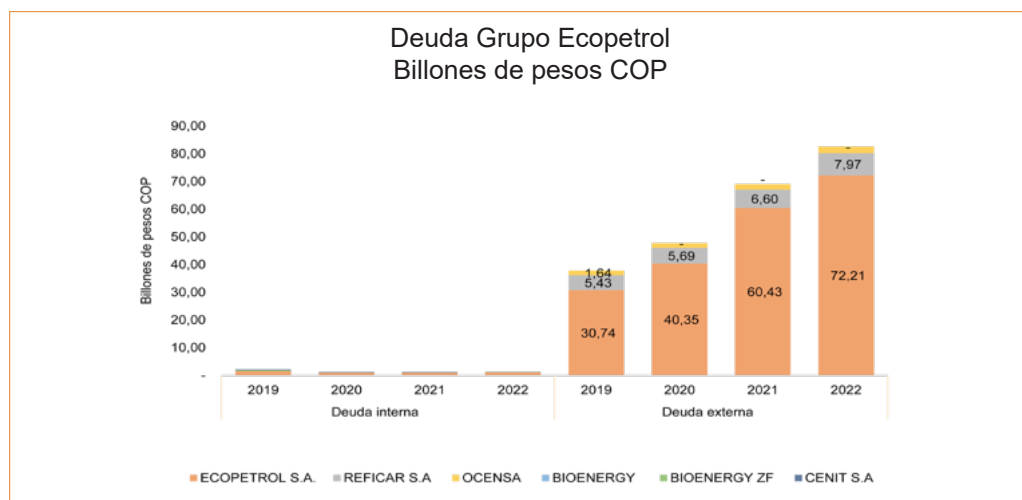
4.1 Sector Minero-Energético

4.1.1. Grupo Ecopetrol S.A.

La deuda del sector minero colombiano, formado por las entidades del grupo Ecopetrol S.A., se ha caracterizado desde 2019 y periodos anteriores por disminuir el financiamiento interno y exponerse a un aumento considerable de deuda externa, que lleva inmerso los riesgos por las variaciones de tasas de cambio y de intereses.

La deuda del grupo es significativa dentro de las entidades nacionales y representa el 5,73% del PIB y mantiene la tendencia alcista, al pasar de \$39,9 billones en 2019 a \$83,8 billones en 2022. De este valor final, \$1,3 billones correspondieron a deuda interna y \$82,5 billones a deuda externa (Gráfico 4-1).

Gráfico 4-1



Fuente: Contraloría General de la República.

Entre las empresas que forman parte del grupo Ecopetrol S.A., el nivel más alto de endeudamiento recayó en la casa matriz del grupo Ecopetrol S.A, la cual presentó un saldo de \$73,2 billones al finalizar 2022, distribuido en deuda interna con \$1,06 billones y externa con \$72,2 billones.

El financiamiento de esta entidad está compuesto por la emisión de bonos, tanto internos como externos; los créditos asumidos en 2017 con el mercado internacional de la deuda por la ampliación de la Refinería de Cartagena S.A. y en 2018 por los contratos de Pacific Rubiales Termorichal - Termollanos, además de los créditos adquiridos con banca comercial para la compra de acciones de ISA S.A.

Contratación de deuda 2019-2022 Grupo Ecopetrol

Durante los últimos cuatro años, el endeudamiento del sector registró los siguientes hitos destacados:

En 2019 se dio un aumento de la participación en Inversiones de Gases de Colombia (Invercolsa) del 43% al 52%, producto del fallo de la Corte Suprema de justicia⁴⁵, que generó el reconocimiento de ingreso por un billón, por el cambio en la situación de control que incidió en las finanzas del grupo Ecopetrol S.A.

Para 2020, de acuerdo con el contexto dado a nivel mundial por la pandemia de la COVID-19, el grupo debió adaptarse a una disminución de sus ingresos dada las restricciones de movilidad y las cuarentenas estrictas, para afrontarlo, decidió utilizar la línea de crédito comprometida firmada en el 2018 por USD \$665 millones con *Mizuho Bank LTD* y *The Bank of Nova Scotia*. Adicionalmente, en este año, Ecopetrol S.A. realizó emisión de bonos en el mercado internacional por USD \$2.000 millones y enfrentó cancelando la deuda, la quiebra del proyecto de Bioetanol y las empresas que lo componían Bionergy S.A. y Bionergy Zona Franca, 100% propiedad del grupo.

En 2021, a pesar de continuar en situación de pandemia y con restricciones, la llegada de la vacunación contra la COVID-19 logró aminorar paulatinamente la crisis sanitaria, económica y social dada de manera general. Sin embargo, las entidades continuaron requiriendo recursos para mantener su funcionamiento e inversión. Se destacó en este último rubro, como parte del proyecto hacia una transición energética, la compra que realizó el grupo del 51,4% de las acciones de Interconexión Eléctrica ISA S.A. que poseía el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para lograr la adquisición de ISA S.A. y financiar propósitos corporativos, la casa matriz Ecopetrol S.A. contrató y realizó las siguientes operaciones de crédito.

De estas operaciones se destacó la sustitución parcial del crédito por USD 4.000 millones con la banca comercial, por emisión de bonos externos con vencimiento a 10 y 30 años con un valor de USD 2.000 millones, que mejoró el perfil de vencimientos de la entidad, ya que los créditos contratados para la compra tenían un plazo de vencimiento de dos años.

45. Fallo de la corte SC4654-2019

Cuadro 4-2**Créditos firmados por Ecopetrol S.A. 2021**
Millones de dólares

Prestatario	Prestamista	Monto	Moneda	Destino
	Bancos Santander S.A.; Citigroup Global Markets Inc.; JP Morgan Chase Bank N.A. y The Bank of Nova Scotia	4.000	USD	Adquisición de la participación accionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 51,41% de Interconexión Eléctrica ISA
	Bbva Securities Inc; Banco Santander S.A.; JP morgan Chase Bank; Sumitomo Mitsui Banking Corporation; Bank of Nova Scotia y Mizuho Bank Ltd	1.200	USD	Financiar propósitos corporativos generales incluyendo, sin limitarse, al plan de inversión de la entidad para el período 2021
Ecopetrol S.A.	Inversionistas o tenedores	1.250	USD	Emisión y colocación de Bonos destinados a la ejecución de una operación de manejo de deuda pública consistente en la sustitución parcial de crédito firmado en agosto 2021 para la compra de acciones de ISA S.A
	Inversionistas o tenedores	750	USD	Emisión y colocación de Bonos destinados a la ejecución de una operación de manejo de deuda pública consistente en la sustitución parcial de crédito firmado en agosto 2021 para la compra de acciones de ISA S.A

Fuente: Contraloría General de la República.

De los saldos de endeudamiento del grupo, la variación de tasa de cambio registró un fuerte impacto de la deuda externa por devaluación del peso colombiano durante el periodo 2021-2022. Es así como para 2021 la deuda de Ecopetrol S.A. aumentó \$7,26 billones en términos nominales por cuenta de la TRM y para 2022 lo hizo en \$12,4 billones, valores significativos que a pesar de las condiciones financieras estables generadas por el precio del petróleo, que tuvo un rango positivo entre los USD 58,7 y USD 80 por barril de referencia *Brent* y *WTI* en este mismo periodo, no deja de ser un tema que debe tener una evaluación prudente a la luz de las finanzas estatales y en línea con una proyección de transición energética que deja de lado parcialmente la producción petrolera.

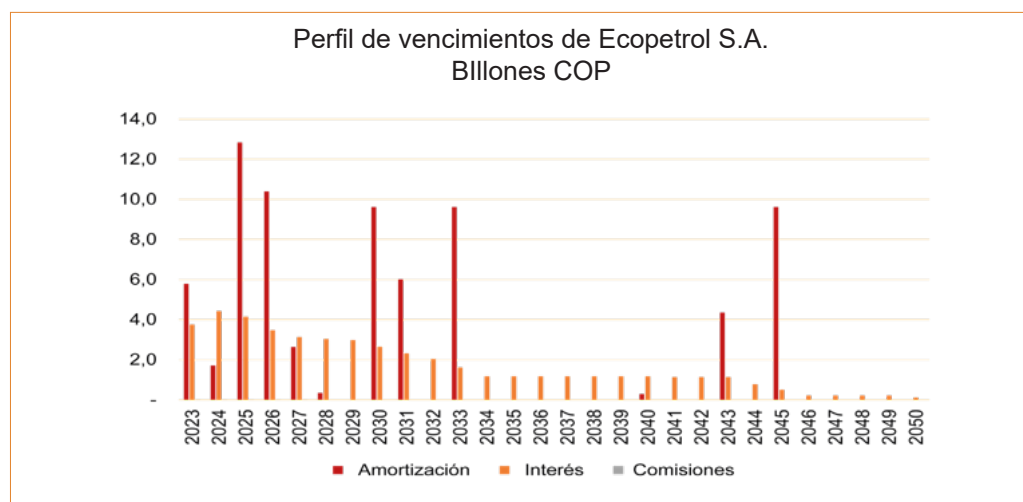
Para 2022, Ecopetrol S.A. contrató empréstitos con los bancos *Sumitomo Mitsui Banking Corporation* y *The Bank of Nova Scotia* por USD 1.000 millones con el objetivo de sustituir el crédito de línea comprometida firmado en 2018 por USD 665 millones y utilizado en 2020, además de realizar la amortización parcial de los créditos asumidos en 2017 de Reficar S.A.

Adicionalmente, con recursos de la línea comprometida por USD 1.200 millones y contratada en 2021, la entidad pagó de manera anticipada parte del saldo del crédito adquirido para la compra de acciones de ISA S.A. por USD 2.000 millones, quedando un restante de USD 472 millones refinanciado con emisión de bonos en enero 2023.

Perfil de vencimientos de Ecopetrol S.A.

El perfil de vencimientos de la entidad muestra grandes pagos a capital en 2023, 2025, 2026, 2030, 2033 y 2045, así como pago por intereses entre 2023 y 2043 de más de un billón de pesos.

Gráfico 4-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Contraloría General de la República- cálculos con tasa de cambio a 31 de diciembre de 2022 - \$4.810,20

El servicio de la deuda externa pagado en 2022 por la entidad fue significativo debido, tanto a los prepagos realizados por \$8,6 billones como a las operaciones de manejo para ampliar plazo de algunos créditos, contrarrestado con desembolsos de \$9,36 billones, amortizaciones de \$1,4 billones e intereses y comisiones de \$3,2 billones.

La Refinería de Cartagena (Reficar) mantuvo la deuda externa adquirida con la filial financiera del grupo Ecopetrol Capital AG, ubicada en Suiza, la cual pasó de \$6,60 billones en 2021 a \$7,9 billones para 2022. Estos créditos se firmaron en 2017 para la construcción, en préstamo subordinado y como garantía de pago por servicio de deuda. No se tienen modificaciones en el perfil de vencimientos ya que su pago

se iniciará en 2028 y los intereses seguirán causándose hasta 2045, fecha pactada para la amortización total. Sin embargo, en los saldos nominales se registró una diferencia de \$1,37 billones respecto al año anterior por variación en la tasa de cambio.

Ocensa S.A. registró para 2022 una deuda local de \$843.000 millones y una deuda externa de \$2,4 billones, por emisión de bonos realizada en 2020. Con relación al año anterior, la deuda externa aumentó \$414.500 millones por efecto de tasa de cambio; mientras que por servicio de la deuda se pagaron intereses por \$82.400 millones.

4.1.1.1 Grupo ISA S.A.

Desde 2021 el grupo ISA S.A. hace parte de Ecopetrol S.A. y tiene entre sus principales entidades en Colombia a Internexa S.A., Transelca S.A. y la Concesión Costera Cartagena Barranquilla, cuya deuda para 2022 sumó un total de \$8,35 billones, con un incremento de \$539.000 millones con respecto al año anterior.

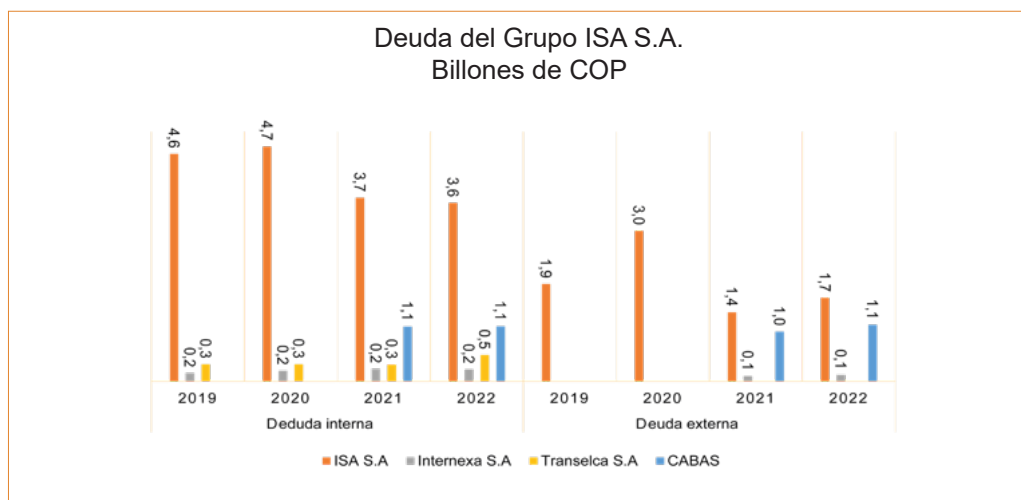
El endeudamiento registrado fue en mayor proporción de la deuda local por \$5,43 billones, representada en emisión de bonos en pesos y UVR, préstamos entre compañías del grupo: de ISA S.A. a Transelca S.A. y créditos con la banca comercial. En cuanto a deuda externa se registró un valor de \$2,92 billones, que se dividió en garantías a sus filiales en el extranjero (Brasil y Costa Rica) y emisión de bonos externos por \$330 millones para la sustitución de créditos firmados en 2018 y 2019.

Es relevante mencionar que, aunque la deuda externa es menor en las entidades en Colombia de acuerdo con los registros, por tener presencia en seis países de Suramérica y Centroamérica, ISA S.A. además de garantizar la deuda de sus filiales en otras monedas (dólares, real brasilero y peso chileno) está influenciada por los contextos macroeconómicos de los países en donde se encuentra.

ISA S.A. aplica una estrategia de endeudamiento de cobertura natural que se trata de tomar deuda de cada una de las entidades en la misma moneda en la que se perciben los ingresos para reducir el impacto de la volatilidad de la tasa de cambio en los créditos. Sin embargo, para 2022 el impacto de la tasa de cambio aumentó la deuda en \$287 mil millones para ISA S.A. y \$23 mil millones en la deuda garantizada por Internexa S.A.

El mayor porcentaje de deuda lo mantiene ISA S.A. matriz, pasando de una deuda total de \$5,1 billones en 2021 a \$5,2 billones para 2022, de los cuales \$3,6 billones equivalen a deuda interna y \$1,7 billones son deuda externa, los dos tipos de endeudamiento mantienen una tendencia a la baja (Gráfico 4-3).

Gráfico 4-3



Fuente: Contraloría General de la República

Contratación de deuda 2019-2022 sector Energía - Grupo ISA S. A.

Entre los hechos más importantes que se presentaron en este periodo de cuatro años se destacó lo siguiente:

En octubre de 2019, ISA suscribió contrato para adquirir el 100% de la Concesión Costera Cartagena Barranquilla, cuyo hecho se materializó en 2021. Esto significó la compra del primer activo de concesiones viales en Colombia y adicionalmente se constituyó la Empresa Interconexiones Viales en Chile, con lo que ISA S.A. amplió su portafolio en el sector.

En la línea de negocio de energía se adquirió el 100% de las acciones de *Orazul Energy Group* y la filial de la entidad en Brasil ISA CTEEP compró el 100% de las acciones de *Piratininga - Bandeirantes Transmissora*.

Para 2020, la entidad principal se destacó por ser pionera en la emisión de bonos verdes en el mercado público de valores por COP \$300.000 millones, dirigidos a financiar la conexión de energías renovables no

convencionales (eólica y solar) al Sistema Interconectado Nacional (SIN) en la costa norte del país. En las filiales internacionales, ISA Brasil y el Consorcio Transmantaro en Perú, con esta misma visión emitieron “debentures o bonos verdes”, incursionando así en la economía sostenible, en línea con la estrategia de transformación energética 2030 del grupo empresarial.

Durante este año, ISA S.A. garantizó la deuda de su filial en Chile, ISA Interchile por USD \$94.000 millones, con el fin de financiar proyectos de generación energética.

En materia de endeudamiento, la filial de telecomunicaciones Internexa S.A. contrató tres créditos con la banca comercial interna por USD48.000 millones y con Itaú CorpBanca, en reales brasileños BRL, por \$29 millones para financiar los planes de inversión de la entidad y garantizar la deuda de su filial Internexa Brasil.

En 2021 la casa matriz del grupo continuó con su plan de inversiones y contrato crédito con el Banco de Bogotá por COP 300.000 millones y emitió bonos externos por USD 330 millones para realizar operaciones de manejo de sustitución parcial o total de seis créditos de deuda interna y dos créditos de deuda externa.

Transelca S.A. por su parte contrató dos créditos con la banca comercial local para financiar sus propósitos corporativos y para operaciones de manejo de deuda de sustitución de créditos por un total de COP \$228.549 millones.

En 2022, las cuatro entidades colombianas adquirieron los siguientes créditos:

- Interconexión Eléctrica ISA firmó contrato de crédito con Bancolombia S.A. por COP 600.000 millones para financiar el plan de inversiones 2022-2023.
- Internexa S. A adquirió deuda con el Banco Popular por \$ 72.196 millones y garantizó la deuda de su filial en Brasil por un crédito en dólares por USD \$2.810.050.
- Transelca S.A. adquirió crédito con BBVA Colombia S.A. por \$194.000 millones con el propósito de financiar la ampliación de *Smart Valves*, la Subestación de El Copey y el parque de generación Nabusimake para el período de ejecución de estos que comprende el 2022.

- Por último, se mantuvo la deuda de la concesión vial 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 \$1,0 billón en deuda externa por emisiones de bonos, que se incrementó por la variación de tasa de cambio registrada para el año por \$167.397 millones.

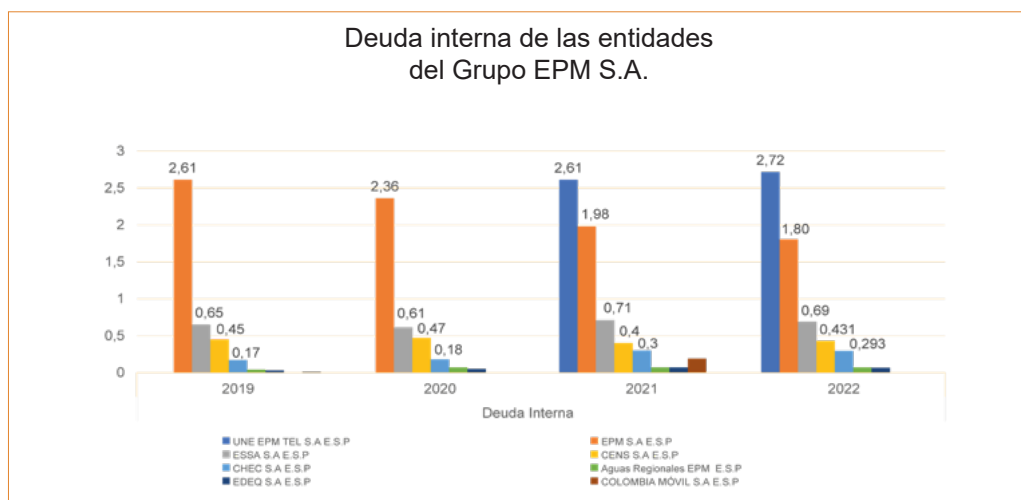
4.1.2 Sector Energía - Grupo EPM (Empresas Públicas de Medellín)

Las empresas territoriales del grupo que tienen registros de deuda son las siguientes:

- Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P
- UNE EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P
- Colombia Móvil S.A. E.S.P
- Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P
- Centrales Eléctricas de Santander S.A. E.S.P
- Aguas Regionales EPM
- Empresa Públicas de Rionegro S.A.S
- Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P
- Electrificadora de Santander S.A. E.S.P

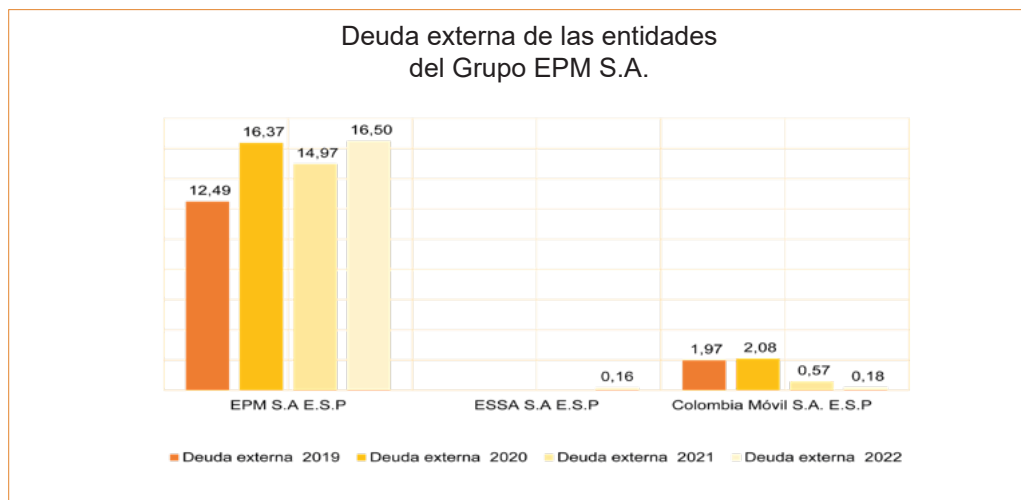
El endeudamiento total de las entidades pertenecientes a EPM S.A. alcanzó los \$22,7 billones, equivalentes al 1,5% del PIB Nacional. El mayor nivel de deuda perteneció a la Casa Matriz del grupo EPM S.A., la cual sumó \$18,3 billones, del cual correspondieron \$1,08 billones a la deuda interna y \$16,9 billones a la deuda externa. Más adelante se detalla la deuda de esta entidad (Gráficos 4-4 y 4-5).

Gráfico 4-4



Fuente: Contraloría General de la República.

Gráfico 4-5



Fuente: Contraloría General de la República.

Seguida de EPM Casa Matriz, se encontró la filial del grupo UNE EPM Telecomunicaciones, que ingresó a los mercados de capitales nuevamente en 2021 con la emisión de bonos internos registrados para TIGO – UNE en 2016, 2020 y 2021; prestamos con la banca comercial colombiana (Davivienda S.A., BBVA S.A. y Bancolombia S.A.), además de un crédito con Empresas Departamentales de Antioquia (EDATEL S.A.) por la suma de \$2,71 billones. Esta empresa no tiene deuda externa.

Colombia Móvil S.A., por su parte, registró créditos en deuda externa por \$182.000 millones, cuyo valor viene disminuyendo desde 2020. Los préstamos son en su mayoría con la banca comercial externa (*JP Morgan Chase Bank*) y su conversión de dos tramos a pesos colombianos lo realizó con la banca comercial en el país (BBVA S.A. y Bancolombia S.A.).

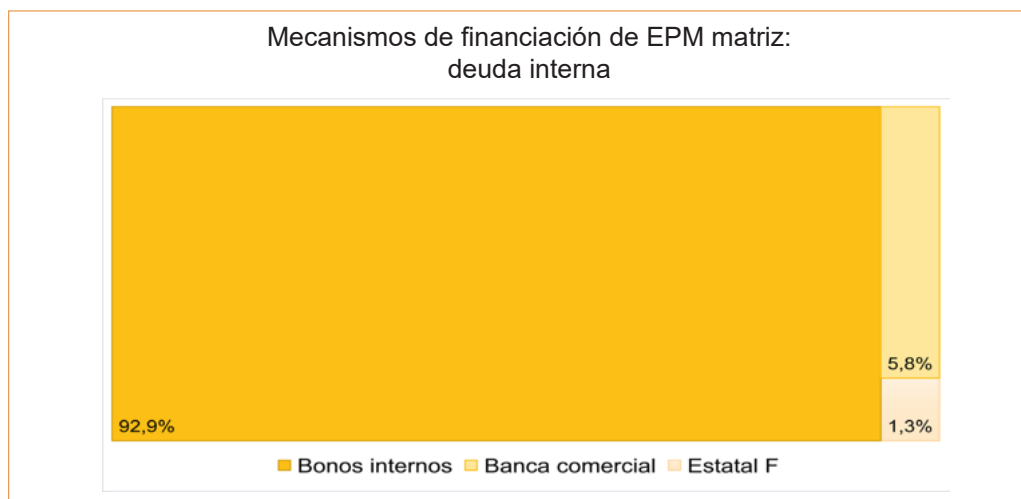
Las demás entidades del grupo adeudan \$1,71 billones, destacándose en 2022 la Empresa de Energía de Santander (ESSA) S.A. E.S.P., que firmó contrato de crédito externo por USD 95 millones con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con el objetivo de financiamiento parcial de su plan de inversiones de expansión y el fortalecimiento del sistema de transmisión y distribución de la entidad.

Endeudamiento de Empresas Públicas de Medellín - EPM Matriz

Los recursos de la deuda por \$18,3 billones que posee Empresas Públicas de Medellín S.A. se destinaron en su mayoría para proyectos de gran envergadura como las Hidroeléctricas Porce e Hidroituango con préstamos firmados con cláusulas que le han agregado presión a la deuda por los tiempos en que debe entrar en operación, los cuales, después de la emergencia registrada en 2018, debieron ampliarse considerablemente.

De los mecanismos de financiación que utilizó esta matriz para sus proyectos en deuda interna, el 93% correspondieron a la emisión de bonos (\$1,6 billones), el 6% a préstamos con la banca comercial (\$104 mil millones) y el 1% con la estatal financiera Findeter S.A. por \$24 mil millones (Gráfico 4-6).

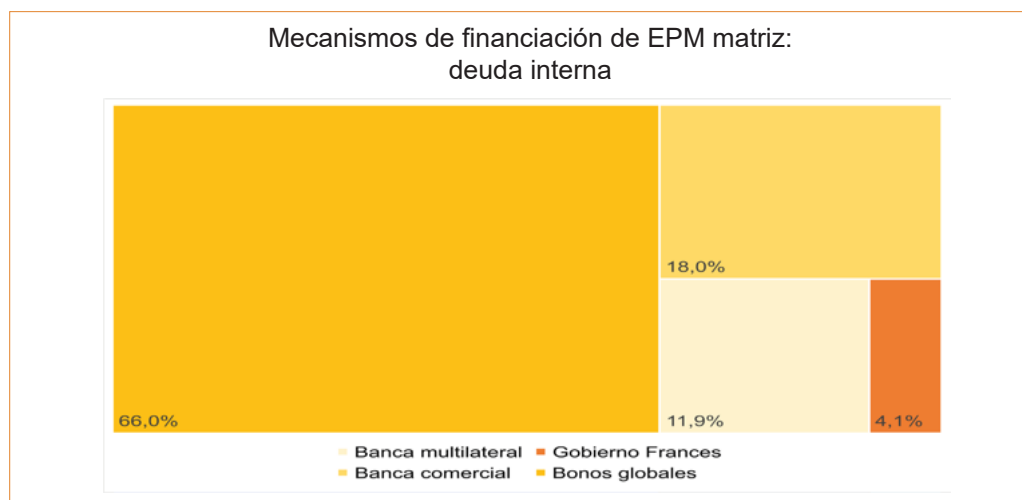
Gráfico 4-6



Fuente: Contraloría General de la República.

En cuanto a deuda externa, la entidad posee una financiación del 66% con bonos globales (COP \$10,8 billones), 18% con la banca comercial (COP \$2,97 billones), 11,8% con la banca multilateral (COP \$1,96 billones) y el 4,1% con el Gobierno Francés (COP \$678 mil millones) (Gráfico 4-7).

Gráfico 4-7



Fuente: Contraloría General de la República.

4.1.2.2 Proyecto Hidroituango

El proyecto Hidroituango, por sí solo, ha demandado recursos del crédito externo que oscilan entre los \$5 billones y \$6 billones, además de los recursos que se destinan del plan de inversiones de la entidad. La principal fuente de financiación de esta mega obra fue la banca multilateral, en mayor proporción con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, dada algunas condiciones, exigía dentro de sus cláusulas la entrada en funcionamiento de la primera turbina de la hidroeléctrica, en 2018, fecha que por la contingencia dada en este año con el aumento de caudal del Río Cauca y la inundación de la casa de máquinas, debió aplazarse para 2022.

En este contexto, durante 2021 EPM matriz prepagó en su totalidad uno de los créditos con el BID y parcialmente otros contratos de deuda interna con la banca comercial colombiana por \$3,16 billones.

Adicionalmente, a finales de este mismo año, se logró, con el apoyo de la Contraloría General de la República, un acuerdo con la aseguradora de la póliza Todo Riesgo, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., por el pago de USD \$983,8 millones, que cubrirían parte de los daños registrados en la contingencia de 2018, que dejaron a EPM con una fuerte presión económica por la magnitud de la emergencia.

Por otra parte, la mayor variabilidad de la deuda de la entidad Matriz se registró, como puede verse en los Gráficos 4-4 y 4-5, entre 2020 y 2022, vigencias en donde se pasó de una deuda total de \$18,7 billones a \$16,95 billones, año en que bajó por concepto de los prepagos mencionados anteriormente y llegó nuevamente en 2022 a \$18,3 billones.

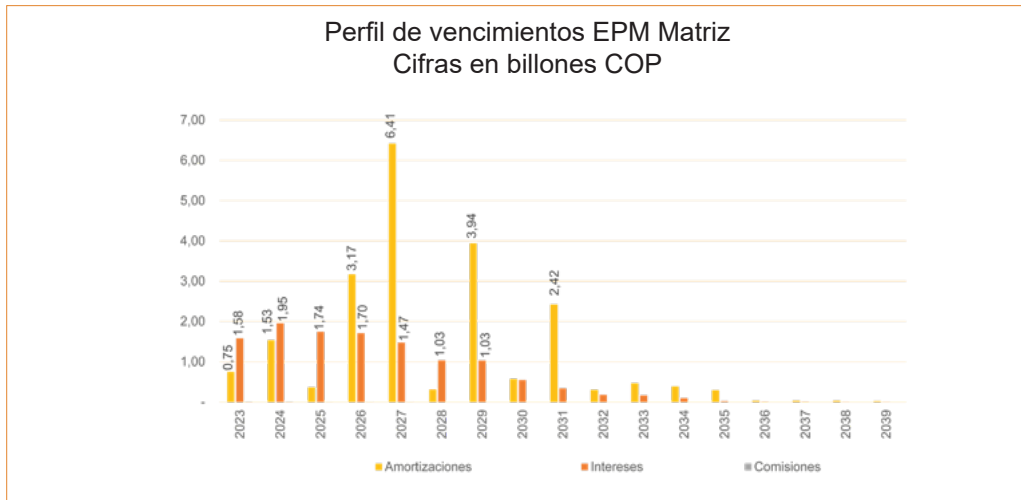
En 2022 se volvió a aumentar la deuda de EPM por cuenta de los atrasos de la obra HidroItuango, la emergencia del proyecto y de la pandemia de la COVID-19 que golpeó económicamente a todas las empresas, registrando los siguientes hechos crediticios:

- Un aumento por variación de la tasa de cambio de \$372.000 millones.
- Desembolsos de créditos adquiridos en años anteriores por \$1,5 billones.
- El servicio de la deuda fue de amortizaciones negativas por terminación de coberturas pactadas a julio de 2022 que hicieron que los créditos volvieran al saldo original por \$369.000 millones; intereses pagados por \$1,15 billones y comisiones por \$22.000 millones.

Perfil de vencimientos EPM S.A.

Se registran pagos entre 2025 y 2031, de tal manera que para 2027 se prevé un servicio de deuda significativo (\$6,41 billones) en atención al vencimiento en deuda interna de la emisión de bonos y crédito con el Banco Agrario. Por su parte, en deuda externa se darán pagos de créditos adquiridos con organismos internacionales como la CAF, el BID, la AFD y la emisión de bonos (Gráfico 4-8).

Gráfico 4-8



Fuente: Contraloría General de la República.

Electricaribe S.A.

De acuerdo con el contexto de la entidad revisado en anteriores informes de Situación de la Deuda⁴⁶, a 2022 Electricaribe S.A. liquidada tiene un endeudamiento con el Gobierno Nacional por \$5,03 billones, de los cuales \$4,81 billones corresponden a la deuda en el momento de su venta al grupo EPM, \$148.700 millones por concepto de intereses corrientes y \$73.400 millones por intereses de mora.

La parte de las acciones de Electricaribe S.A. adquirida por EPM hoy hacen parte de AFINIA S.A. y AIR-E (Antes Caribemar y Caribe sol), las cuales tienen proyectado adquirir créditos para su funcionamiento en 2023.

46. Situación de la Deuda Pública Colombiana (2021). En 2020 el grupo EPM S.A., 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 2022 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.

Contratos de deuda firmados por otras entidades del Grupo EPM S.A.

- La Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P., cuya deuda al cierre de 2022 sumó \$667.000 millones, firmó tres créditos por un valor de \$15.000 millones con el Banco AV Villas S.A., \$25.000 millones con BBVA Colombia S.A. y \$11.200 millones para la adecuación y distribución de redes.
- Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P. contrató deuda con BBVA S.A. por \$124.000 millones, con destino a la automatización de redes de distribución.
- La Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P- (CHEC) adquirió créditos con BBVA S.A. y Banco de Bogotá S.A., por un valor de \$15.000 y \$17.000 millones respectivamente, para redes de distribución.
- Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., contrató crédito con Banco AV Villas S.A. y Banco Popular S.A. por \$100.000 millones, además del crédito de deuda externa con la CAF.
- Aguas Regionales EPM S.A. E.S.P., adquirió deuda con Banco de Occidente S.A. por \$22.000 millones, para su plan de inversiones 2022.
- UNE EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P., contrató crédito con EDATEL S.A. – Tigo S.A. por \$110.000 millones, para inversión en capital social de Colombia Móvil S.A. E.S.P., dentro de las actividades propias del negocio y en el marco de la emergencia económica dada por la pandemia de la COVID-19.

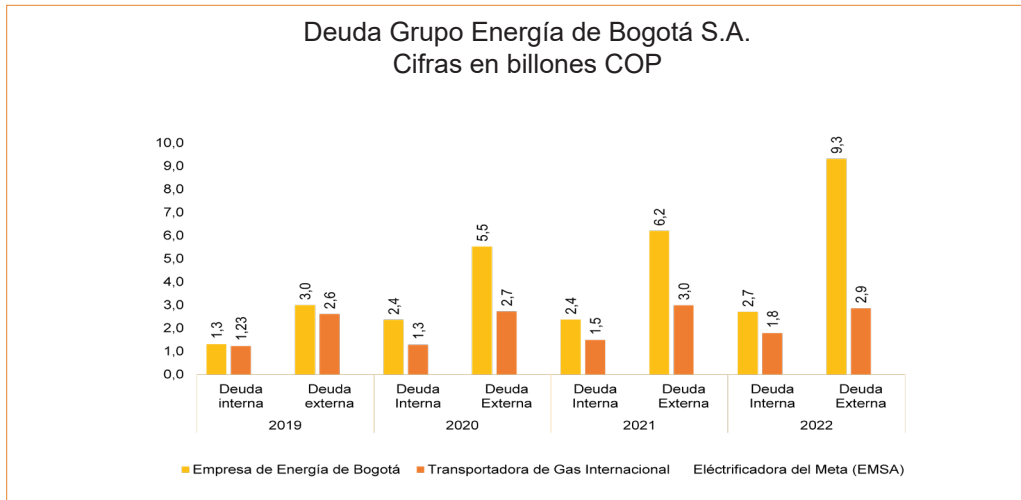
4.1.3 Grupo Energía de Bogotá S.A. E.S.P.

Durante 2019 y 2022 el grupo se destacó por los siguientes hechos:

- Contrato 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.

- Prepagó de parte crédito sindicado por USD 130 millones y terminación anticipada de la cobertura cambiaria por este mismo valor.
- En 2022 firmó crédito sindicado por USD 509 millones.

Gráfico 4-9



Fuente: Contraloría General de la República.

Entre las empresas que registran deuda en Colombia y hacen parte del Grupo Energía de Bogotá S.A, se encuentran, además de la Casa Matriz, la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), la Transportadora de Gas Internacional (TGI) y la Electricificadora del Meta, las cuales sumaron un endeudamiento total en 2022 de \$16,7 billones, de los cuales el mayor financiamiento se registró en deuda externa con \$12,2 billones, mientras que la deuda interna fue de \$4,6 billones.

Con relación al año anterior, la deuda se incrementó en \$3,6 billones, debido a dos hechos significativos: el primero, por la variación en la tasa de cambio que sumó \$1,18 billones a la deuda de la EEB y \$622.000 millones a la de la TGI; y segundo, por los desembolsos de crédito externo sindicado y emisión de bonos interna realizados por la entidad matriz con *UMB Bank N.A* por USD\$509 millones para financiar el plan de inversiones 2022 y emisión por \$405.092 millones.

La Transportadora de Gas Internacional (TGI) S.A. mantuvo para 2022 un saldo de deuda externa por \$2,9 billones, correspondientes al valor

de la emisión de bonos realizada en 2018 y deuda interna por \$1,8 billones. Por último, se encuentra la Electrificadora del Meta S.A., que tiene préstamos con la banca comercial colombiana por \$75.000 millones.

Servicio de la deuda 2022

El servicio de la deuda pagado por la EEB correspondió a amortizaciones por \$518.000 millones e intereses por \$477.000 millones. Adicionalmente, se dieron desembolsos por \$2,7 billones y la tasa de cambio impactó la deuda con un incremento de \$1,18 billones.

Por su parte, la TGI realizó pagos por concepto de amortizaciones a capital de \$ 838.000 millones; intereses y comisiones de \$180.000 millones; desembolsos de deuda interna de \$306.000 millones y la devaluación del peso colombiano con respecto al dólar, que le significó a la deuda externa un total de \$622.000 millones.

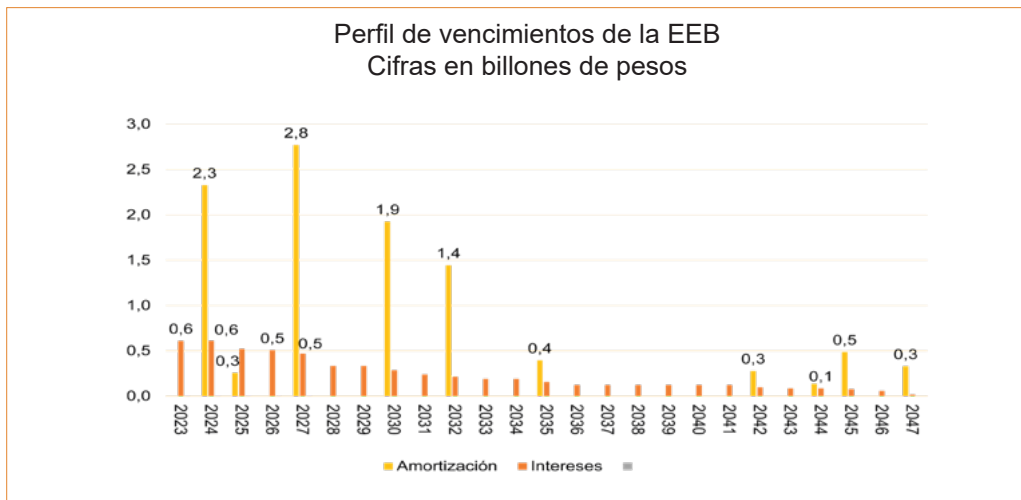
Finalmente, la Electrificadora del Meta S.A. canceló amortizaciones de \$15.000 millones e intereses de \$6.218 millones. En esta entidad no se dieron desembolsos.

Perfil de Vencimientos EEB y TGI

Los mayores vencimientos de la Empresa de Energía de Bogotá se dan en 2024 por \$2,9 billones, 2027 por \$3,2 billones y \$2,2 billones en 2030. De ahí en adelante se tiene menor presión financiera por cuenta del endeudamiento. Adicionalmente, es importante señalar que en 2025 se vence la garantía que el GEB le concedió a su filial Contugas S.A.C por USD 355 millones (Gráfico 4-10).

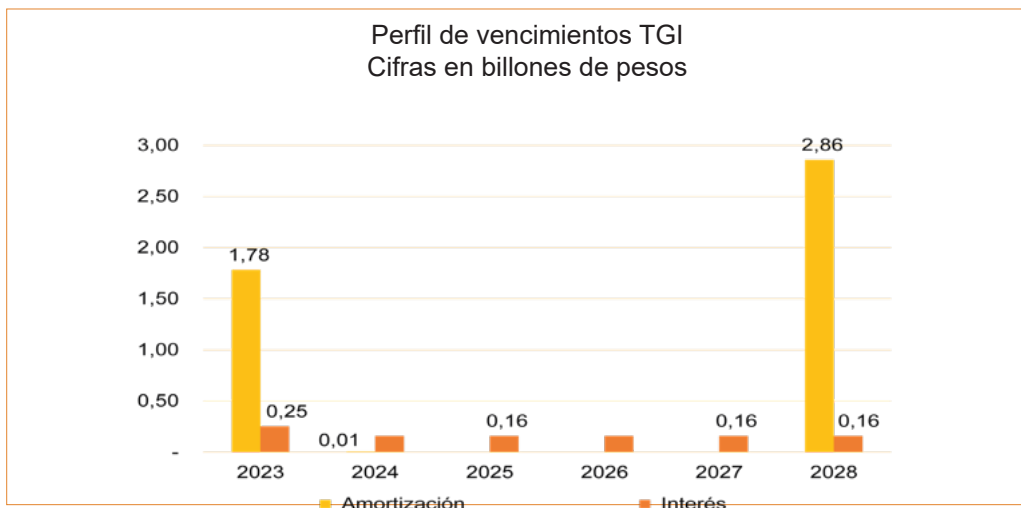
En cuanto a TGI S.A. E.S.P., se tienen vencimientos de sus créditos en 2023 y 2028 sin pago de comisiones (Gráfico 4-11).

Gráfico 4-10



Fuente: Contraloría General de la República.

Gráfico 4-11



Fuente: Contraloría General de la República.

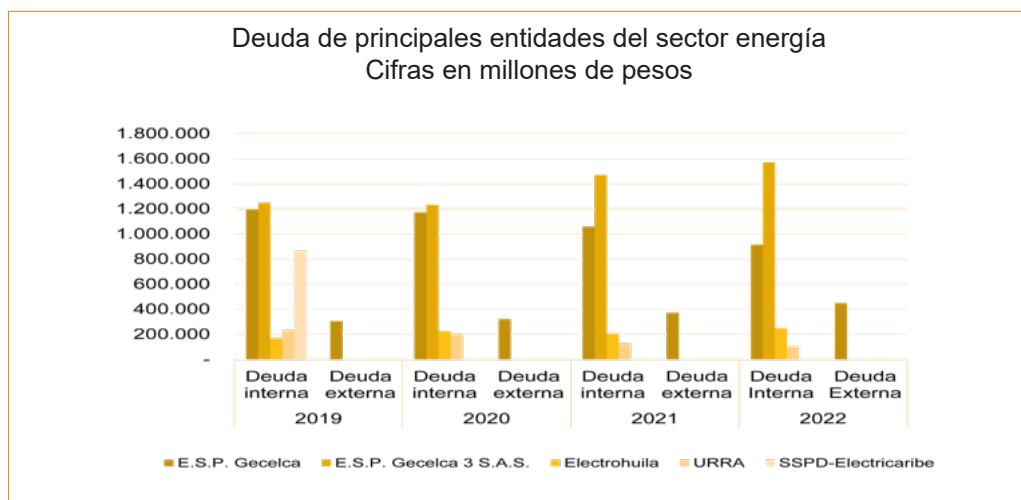
4.1.4 Otras entidades del Sector Energía

El endeudamiento de otras entidades del sector energía fue más representativo en deuda local y tan solo una de las entidades, la Generadora y Comercializadora de Energía (Gecelca) S.A. E.S.P., tiene deuda externa de crédito firmado en 2011 con Bancolombia Panamá,

destinado al financiamiento de ingeniería del proyecto Gecelca 3, por un valor de USD 106 millones.

De acuerdo con ese contexto, la deuda interna de otras entidades nacionales que hacen parte del sector energía sumaron un total de \$8,2 billones, de los cuales Gecelca S.A. y el proyecto Gecelca 3 S.A.S. tuvieron los mayores niveles de deuda: la primera con \$913.000 millones de créditos con la banca comercial (Bancolombia S.A., Banco de Bogotá S.A. y Davivienda S.A.) y \$447.245 millones de endeudamiento externo; mientras que la segunda como proyecto y entidad con deuda de vinculados económicos por \$1,57 billones (Gráfico 4-12).

Gráfico 4-12

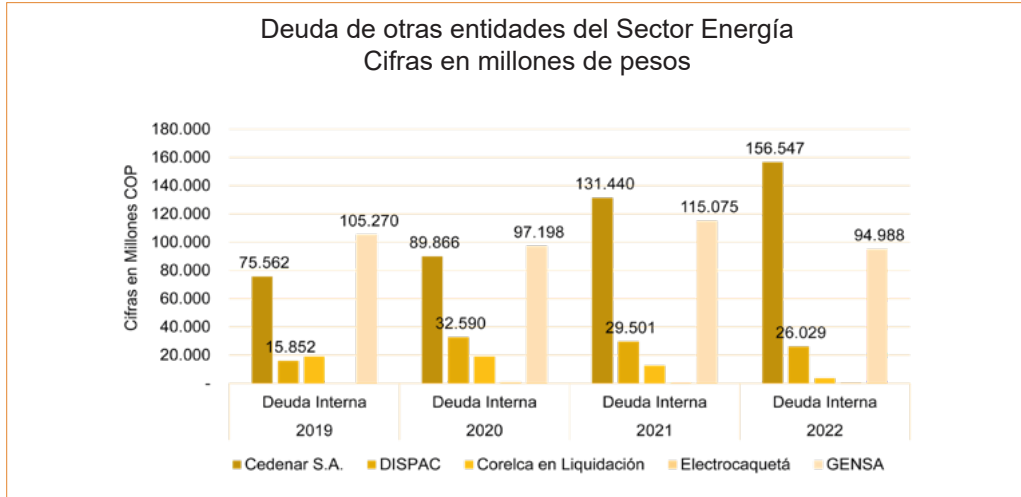


Fuente: Contraloría General de la República.

En cuanto a la deuda registrada en 2019 por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), aparece en los saldos un valor de \$864.287 millones correspondiente a los recursos recibidos para mantener en funcionamiento a Electricaribe S.A. E.S.P. en su intervención, los cuales fueron administrados por ésta. Posteriormente, cuando se vendió la empresa en 2020 desapareció la deuda, pero quedó registrada en las cuentas por cobrar del GNC como acreedor del pasivo.

La deuda de la Empresa Electricaribe S.A. actualmente Caribemar-Afinia S.A. se registrará como deuda en el grupo EPM por ser adquirida una parte de la participación accionaria por este grupo.

Gráfico 4-13



Fuente: Contraloría General de la República.

Dentro del grupo de entidades del Gráfico 4-13, las cuales se caracterizan por solo tener deuda interna, el mayor valor de endeudamiento lo tienen las Centrales Eléctricas de Nariño (Cedenar) S.A. E.S.P., que adquirió nuevo endeudamiento en los últimos cuatro años. Para 2022, por ejemplo, contrató dos créditos con el Banco de Bogotá S.A. y Bancolombia S.A., cada uno por \$28.000 millones.

También contrataron créditos durante este año las siguientes entidades del sector:

Cuadro 4-3

Contratación de deuda de entidades nacionales del sector eléctrico

Prestatario	Prestamista	Valor del crédito (Cifras en millones de pesos)
Cedenar S.A.E.S.P	Banco de Bogotá S.A.	28.000
	Banco de Occidente S.A.	24.969
DISPAC S.A. E.S.P	BBVA Colombia S.A.	11.798
Electrohuila S.A. E.S.P	Bancolombia S.A.	40.000
	Banco de Occidente S.A.	23.000
Gecelca S.A. E.S.P.	Banco de Occidente S.A.	65.000

Fuente: Contraloría General de la República.

4.1.5 Entidades del Sector Energía Territorial

En el ámbito territorial, las empresas no vinculadas societariamente a los grupos económicos mencionados registraron un valor de deuda interna por \$570.537 millones, un aumento considerable con relación al año anterior por cuenta de la inclusión estadística de varias entidades. Se destacó el endeudamiento de E.S.P. Elecnorte S.A.S., que suministra el servicio de energía en la Costa Caribe, especialmente en la Guajira, con un valor de \$296.014 millones, seguida de la Empresa de Energía de Pereira con \$115.703 millones (Cuadro 4-4).

Cuadro 4-4

Deuda entidades del sector territorial Cifra en millones de pesos

Entidades territoriales	2019	2020	2021	2022
E.S.P. Elecnorte S.A.S				296.014
Empresa de Energía de Pereira	-	75.912	107.093	115.703
E.S.P. Empresa de Energía del Quindío S.A.				91.145
E.S.P. Empresa de Energía de Cundinamarca - EEC- EPC	23.493	33.944	33.944	33.944
E.S.P. Empresa de Generación y Promoción de Energía de Antioquia S.A.				23.371
Otras Entidades	9.216	10.340	9.646	10.360
Total empresas de energía	32.709	120.197	150.684	570.537

Fuente: Contraloría General de la República.

4.2 Entidades Financieras

Del sector financiero se cuenta con los registros de la deuda externa, teniendo en cuenta su razón social y la función de prestar a tasas favorables para proyectos de desarrollo, recursos que durante la pandemia de la COVID 19 fueron importantes como soporte y banca de segundo piso para otras entidades, principalmente territoriales, para solventar un año de crisis. Este es el caso de Findeter S.A. y Bancoldex S.A.

Los registros de deuda de las entidades que hacen parte de este sector entre 2019 y 2021 (Cuadro 4-5), disminuyeron a pesar del gran esfuerzo financiero que debieron hacer para enfrentar la pandemia. Para 2022 los resultados mostraron una deuda externa total de \$7,78 billones, cambiando la tendencia que traía, con un aumentó de \$1,53 billones con respecto a 2021, principalmente por la variación de la

tasa de cambio que impacta este tipo de deuda y los desembolsos de nuevos créditos.

Cuadro 4-5

Saldos de deuda de entidades financieras

Entidad	Deuda externa				Variación Total
	2019	2020	2021	2022	
Bancoldex S.A	1,99	2,09	1,62	1,92	0,29
Icetex S.A	1,48	1,49	1,00	1,01	0,01
findeter S.A	2,80	3,01	3,17	4,11	0,94
Fiduprevisora S.A	0,24	0,28	0,46	0,63	0,17
Fondo DIAN			0,00	0,12	0,11
Total	6,51	6,88	6,25	7,78	1,53

Fuente: Contraloría General de la República.

La entidad con el nivel de deuda más alto para 2022 fue Findeter S.A., con un registro de \$4,11 billones, de este valor se sumó el crédito firmado con *JP Morgan Chase Bank* por \$623.700 millones, destinado a operaciones de préstamo con respecto a proyectos de inversión, definidos como 'Operaciones de financiamiento relevantes'. Es decir, cualquier préstamo directo o indirecto que caiga dentro de la misma clase de activo para: (a) la financiación y refinanciación de Subproyectos de financiación climática admisibles, y, (b) la financiación de operaciones de subprestarios en los sectores de salud y educación.

Esta entidad sirvió de prestamista para algunas entidades territoriales que se muestran a continuación (Cuadro 4-6):

Cuadro 4-6Contratos de deuda interna Línea Findeter S.A.
Cifras en millones de pesos

Prestamista	Prestatario	Monto de crédito (cifras en millones)
Linea Findeter S.A.	Departamento de Antioquia	109.000
	Departamento del Tolima	64.000
	Municipio de Armenia - Quindío	60.000
	Municipio de Girardot	37.640
	Municipio de Los Patios	9.000
	Municipio de Plato	7.999
	Municipio de Necoclí	4.500

Fuente: Contraloría General de la República.

Bancoldex S.A., por su parte, no contrató créditos en 2022, pero recibió desembolsos por \$63.074 millones de créditos firmados en 2020 y 2021 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); por lo que su deuda se incrementó de un valor de \$1,62 billones que traía en 2021 a \$1,92 billones en 2022, además de presentar una variación de tasa de cambio que le sumó \$217.121 millones.

En cuanto a Icetex S.A., su deuda con el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF) viene disminuyendo, al pasar de \$1,48 billones en 2019 a \$1 billón en 2022, con un servicio de deuda cancelado en amortizaciones por \$29.899 millones y el pago por intereses y comisiones por \$87.447 millones.

Como hecho importante se destacó que en 2021 ingresó el préstamo adquirido por el Consorcio Fondo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), constituido para llevar la deuda adquirida con el BID para la modernización de la entidad por un monto de USD 250 millones, de los cuales se han desembolsado USD 24,3 millones.

4.4 Entidades del Sector Transporte

En el ámbito nacional se dio una deuda mayoritariamente local debido a acuerdos de pago entre las entidades del sector transporte y el Gobierno Nacional. La deuda total del sector sumó \$540.347 millones al cierre de la vigencia 2022, que fue menor al registrado el año anterior con una diferencia de \$163.693 millones.

Esto fue el resultado dado por la cancelación de la deuda de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y los pagos realizados por el Instituto Nacional de Vías (Invias) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

En tal sentido, la ANI, en los cuatro años analizados, ha mostrado los mayores saldos de deuda entre las entidades nacionales. Para 2022 el resultado fue de un valor de \$478.401 millones, mientras el Invias le debe al Gobierno Nacional \$61.945 millones (Cuadro 4-7).

Cuadro 4-7**Saldos de deuda entidades nacionales del sector transporte**
Cifras en millones de pesos

Entidad	Deuda Interna					Variación total (2022-2021)
	2018	2019	2020	2021	2022	
ANI	466.099,48	621.657,69	691.680,45	603.204,29	478.401,60	-124.802,69
Invias	28.631,09	19.204,36	9.777,64	113.058,23	61.945,41	-51.112,82
Aerocivil	4.294,55	3.074,23	2.582,46	1.526,54		-1.526,54
Total	499.025,12	643.936,28	704.040,55	717.789,06	540.347,01	-163.693,54

Fuente: Contraloría General de la República.

Entidades de transporte territorial

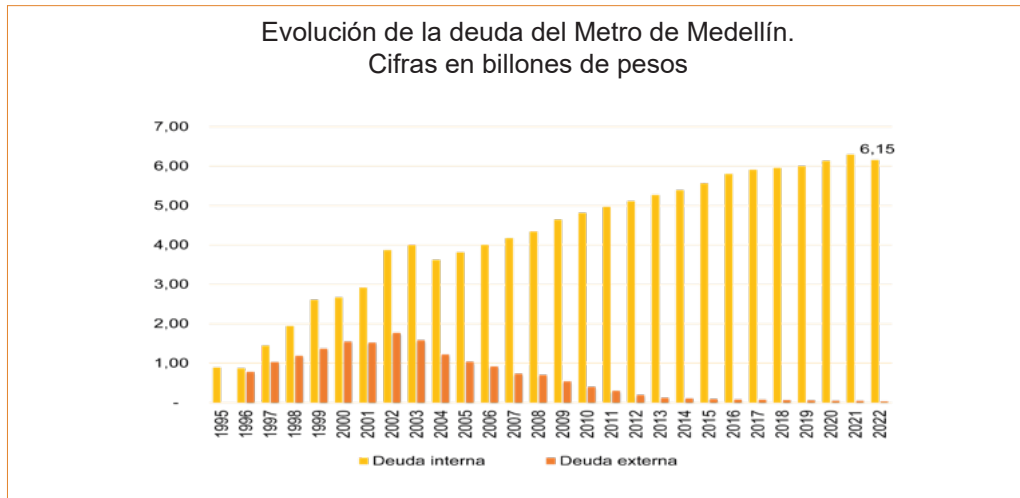
En el ámbito territorial es importante resaltar dos entidades, las cuales, para su construcción, requirieron recursos tanto de endeudamiento interno como externo, además de sufrir grandes afectaciones por cuenta de las restricciones entre 2020 y 2021 por causa de la pandemia. Estas entidades son el Metro de Medellín y el Proyecto Metro de Bogotá.

Metro de Medellín S.A.

La deuda de la Empresa de Transporte del Valle de Aburrá – Metro de Medellín S.A. sigue incrementándose por cuenta del acuerdo de pago con la Nación suscrito en 2004, donde los registros muestran un resultado de \$6,18 billones, de los cuales \$6,15 billones correspondieron a deuda interna y \$30.477 millones en deuda externa de créditos 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, como lo registra el Gráfico 4-14, viene registrando una disminución progresiva, mientras que la deuda interna con la Nación, la cual tiene un saldo considerable, ha tenido leves variaciones con incrementos en su mayoría de años. Esto debido a que se suman los intereses que se causan a la misma, de acuerdo con las negociaciones que se han dado de reestructuración de pagos con el GNC⁴⁷.

47. SLos 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 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.

Gráfico 4-14

Fuente: Contraloría General de la República.

Es importante mencionar que durante la pandemia de la COVID19 se incorporó, en el artículo 121 de la Ley 2063 de 2020, la liberación de las rentas pignoradas para atender los sectores afectados en 2020⁴⁸.

Metro de Bogotá S.A.

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, por USD 196 millones, con la Banca

48. 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 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 de 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

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 \$3.351 millones para la vigencia.

Adicionalmente, los recursos crediticios por la emisión de bonos TPE36 con un valor de \$2,40 billones realizada en 2020, todos garantizados por la Nación y efectivamente desembolsados según proyecciones entre 2022-2023.

Otras entidades del sector transporte territoriales

En el sector territorial otras entidades sumaron una deuda total para 2022 de \$99.781 millones, que se incrementó con relación al año anterior en \$56.721 millones, por cuenta de la firma de créditos del Terminal de Transportes de Manizales con Bancolombia S.A., por \$2.548 millones, con destino a la sustitución de créditos con Inficaldas S.A. y el Terminal de Transportes de Sogamoso que contrató deuda con Banco de Bogotá S.A. por \$700.000 millones, para la compra del lote para la construcción del nuevo terminal.

Por otra parte, ingresaron a los datos de endeudamiento las siguientes entidades:

- Transcaribe S.A.
- Central de Transporte de Maicao S.A.
- Central de transportes de Tuluá S.A.
- Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Soledad
- Dirección de Tránsito de Bucaramanga S.A.
- Terminal de Transporte de Apartadó

Cuadro 4-8Deuda de entidades territoriales del sector transporte
Cifras en millones de pesos

Entidad	Deuda Interna					Variación total (2022-2021)
	2018	2019	2020	2021	2022	
Transcaribe S.A					88.087	88.087
Central de Transporte de Maicao S.A					4.502	4.502
Terminal de Transportes de Manizales S.A	5.099	4.052	3.028	2.562	2.510	-52
Central de Transportes de Tulúa S.A					1.046	1.046
Terminal de Transporte de Sogamoso Ltda					700	700
Terminalde Transportes de Valledupar	-	-	800	856	622	-233
Terminales de Transporte de Medellín	-	-	-	2.523	1.254	-1.269
Terminal de Transportes de Barranquilla	-	-	-	530	529	-1
Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Soledad					192	192
Dirección de Tránsito de Bucaramanga S.A.					109	109
Terminal de Transporte de Apartadó					178	178
Central de Transporte de Santa Marta Ltda	440	443	350	133	33	-100
Terminal de Transportes de Pasto S.A.	-	-	240	81	20	-61
Transmetro	52.360	43.120	36.221	36.221	-	-36.221
Instituto Departamental de Transito y Transporte	6	-	66	-	-	-
Terminal de Transportes de Pereira S.A.	1.001	693	385	154	-	-154
Megabus (megabus)	-	45	-	-	-	-
Terminal de Transportes de Pitalito S.A.	50	400	-	-	-	-
Total	58.956	48.753	41.090	43.060	99.781	56.721

Fuente: Contraloría General de la República.

4.5 Entidades del Sector Educación

Las entidades del sector educación nacional registraron una disminución en sus saldos de endeudamiento interno de \$11.688 millones, resultado en la caída de los saldos de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), al pasar de un endeudamiento por \$12.984 millones en 2021 a \$10.912 millones en 2022; la Universidad Surcolombiana (USCO), que realizó pago y disminuyó en \$992 millones su deuda; la Universidad de Caldas, que pasó de un saldo en 2021 de \$8.457 millones a \$6.704 millones en 2022; y, por último, la Universidad del Amazonas que bajó su deuda en \$6.628 millones (Cuadro 4-9).

Se mantuvieron sin variaciones la deuda de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) por \$129.386 (saldo contable CHIP) y la Universidad Nacional de Colombia por \$70.000 millones (Cuadro 4-9).

Cuadro 4-9

Endeudamiento de entidades nacionales del sector educación
Cifras en millones de pesos

Entidad	2019	2020	2021	2022	Variación total (2022-2021)
UNAD	65.467	33.145	129.386	129.386	-
UNAL	14.000	70.000	70.000	70.000	-
UTP	17.268	15.126	12.984	10.912	-2.072
USCO	-	10.521	10.530	9.538	-992
UCALDAS	12.014	10.234	8.457	6.704	-1.753
INVEMAR	988	488	243	-	-243
SINCHI	41	28	-	-	-
UTCH	1.410	-	-	-	-
UNIAMAZONAS	-	-	7.263	636	-6.628
TOTAL	45.720	106.396	109.478	97.789	-11.689

Fuente: Contraloría General de la República.

Entidades territoriales del Sector Educación

En el ámbito territorial, la deuda de las entidades del sector se incrementó en \$37.475 millones, al pasar de un saldo que traía en 2021 por \$95.257 millones a \$132.732 millones en 2022, valor del cual la Universidad de Antioquia posee el mayor financiamiento con \$77.506 millones, con un aumento de \$26.774 millones con relación a 2021 por cuenta de los créditos firmados en 2021 en el marco de la emergencia sanitaria y desembolsados en 2022.

El Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca también registró un incremento significativo, al pasar de un valor de \$2.370 millones en 2021 a \$16.422 millones en 2022; al igual que lo sucedido con el Politécnico Colombiano, que pasó de un endeudamiento interno por \$1.714 millones en 2021 a \$9.169 millones en 2022. Por su parte, la Universidad del Magdalena tuvo una disminución significativa de \$7.500 millones en sus saldos; así como también disminuyeron su nivel de endeudamiento la Institución Universitaria de Envigado, la Universidad de Pamplona y la Universidad de Cartagena (Cuadro 4-10).

Cuadro 4-10Deuda de entidades territoriales del sector educación
Cifras en millones de pesos

Entidad	2019	2020	2021	2022	Variación total (2022-2021)
Universidad de Antioquía	39.157	29.930	50.732	77.506	26.774
Indevalle	9.386	3.809	2.370	16.422	14.052
Politéc. Colombiano Jaime Isaza Cadavid	6.857	4.000	1.714	9.169	7.454
Institución Universitaria de Envigado	2.827	2.149	9.490	8.296	-1.194
Universidad del Magdalena	-	-	15.000	7.500	-7.500
Universidad de Pamplona	9.749	14.293	8.950	6.765	-2.185
Universidad de Cartagena	8.480	8.000	7.000	6.250	-750
Fundación Universitaria del Valle				825	825
Universidad de Sucre	248	-	-		-
Total	76.704	62.181	95.257	132.732	37.475,1

Fuente: Contraloría General de la República.

4.6 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y del sector agrícola.

La deuda de las corporaciones autónomas regionales entre 2019 y 2022 se mantuvo sin grandes variaciones. Al finalizar el periodo se ubicó en un valor de \$420.782 millones, equivalentes a \$217.298 millones de deuda local y \$203.483 de deuda externa de la única entidad de este sector que tiene este tipo de endeudamiento que es la CAR Cundinamarca por cuenta de créditos con la banca multilateral (BIRF- BID) firmados en 1991 y 2011 para recuperación del río Bogotá.

Para 2022 se destacaron los siguientes hechos: el ingreso a las cifras de endeudamiento de la CAR de la Frontera Nororiental, con préstamo con la banca comercial por \$12.262 millones; el ingreso de la CAR Magdalena con una deuda de \$29.156 millones; la cancelación de endeudamiento de la CAR de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, que se mantenía en 2021 por \$991 millones; y disminución de la deuda de Cornare al pasar de \$3.057 a \$903 millones (Cuadro 4-11).

Cuadro 4-11**Deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales**

Entidad	2019		2020		2021		2022	
	Deuda interna	Deuda externa	Deuda interna	Deuda externa	Deuda interna	Deuda externa	Deuda interna	Deuda externa
Corporaciones autónomas								
CAR de Caldas	26.290	-	23.754	-	20.784	-	18.522	
CAR de Cundinamarca	47.871	376.597	71.559	331.645	69.247	271.181	109.435	203.483
CAR Frontera Nororiental							12.262	
CAR de Defensa de la Meseta de Bucaramanga	2.545	-	1.762	-	959	-		
CAR de las Cuencas de los Ríos Rionegro (Comare)	7.189	-	5.123	-	3.057	-	903	
CAR de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	22.019	-	15.031	-	8.056	-	6.329	
CAR del Quindío (CRQ)	3.431	-	2.952	-	2.451	-	1.928	
CORMACARENA	2.471	-	1.735	-	-	-		
Corporación Autónoma Regional del Atlántico (C.R.A.)	-	-	-	-	38.762	-	38.762	
CAR Magdalena							29.156	
Total CAR	111.815	376.597	121.915	331.645	143.317	271.181	217.298	203.483

Fuente: Contraloría General de la República.

Durante 2022, dos corporaciones contrataron deuda con la banca comercial, como lo muestra el Cuadro 4-12:

Cuadro 4-12**Contratación de deuda CAR 2022**
Cifras en millones de pesos

Prestatario	Prestamista	Monto del crédito Millones de pesos
CAR Cundinamarca	BBVA Colombia S.A	\$ 90.000
CAR Magdalena	Banco Davivienda S.A.	\$ 29.156

Fuente: Contraloría General de la República.

Otras entidades del sector Agrícola Nacional

En otras entidades del sector agrícola se mantuvieron los saldos de endeudamiento externo del Fondo Nacional del Café, de los cuales no se conoce su cancelación hasta el momento, siendo impactados por la variación de tasa de cambio que le sumó a la deuda que traía en 2021 \$104.833 millones, quedando con un saldo de \$608.551 millones.

En cuanto a deuda interna la Empresa de Servicios Públicos de Santander (EMPAS) viene disminuyendo los montos de endeudamiento y cerró 2022 con un saldo de \$7.292 millones, en créditos con Banco Davivienda, BBVA Colombia y *Helm Bank* (Cuadro 4-13).

Cuadro 4-13

Deuda de otras entidades del Sector Agrícola
Cifras en millones de pesos

Entidad	2019		2020		2021		2022	
	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Interna	Deuda Externa
Otras entidades del Sector Agrícola								
EMPAS S.A.E.S.P	16.045	-	13.283	-	10.364	-	7.292	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	-	42	-	-	-	-		
Federación Nacional de Cafeteros	-	414.599	-	434.254	-	503.667		608.551
Total	16.045	414.642	13.283	434.254	10.364	503.667	7.292	608.551

Fuente: Contraloría General de la República.

Otras entidades del Sector Agrícola Territorial

En otras entidades del sector agrícola territorial se enmarcaron las empresas de acueducto y alcantarillado del país, dentro de las que se destacaron la deuda de la empresa Barranquillera K-Yena, formada después de que el Distrito de Barranquilla y la Sociedad de Activos Especiales (SAE) lograran un acuerdo accionario por Triple A, mediado por la Procuraduría General de la Nación. El endeudamiento de esta entidad ascendió a \$585.401 millones en 2022, seguido de las siguientes empresas:

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la capital del país sumó acreencias por un total de \$392.416 millones; Aguas de Cartagena por \$217.909 millones; Aguas de Manizales por \$169.564 millones y Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (AMB) por \$110.313 millones (Cuadro 4-14). Las demás entidades relacionadas sumaron un endeudamiento de \$331.976 millones, lo que dio como resultado total una deuda en este sector territorial de \$1,8 billones.

Cuadro 4-14Deuda de las entidades territoriales de acueducto y alcantarillado
Cifras en millones de pesos

Entidad	Deuda Interna					Variación total (2022-2021)
	2018	2019	2020	2021	2022	
K - YENA S.A.S.					585.401	585.401
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)	248.128	133.697	64.078	53.873	392.416	338.543
E.S.P. Aguas de Cartagena S.A.				248.761	217.909	-30.852
E.S.P. Aguas de Manizales S.A.	75.899	111.308	112.457	149.940	169.565	19.624
E.S.P. Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. (AMB)	116.354	114.094	111.838	115.952	110.313	-5.639
E.S.P. Caribemar de la Costa S.A.S.					96.316	96.316
E.S.P. Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. (IBAL)	33.993	64.533	77.822	72.374	69.977	-2.397
Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca - Acuavalle	5.464	3.080	5.997	9.326	44.158	34.832
E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV)	22.852	37.482	37.590	37.757	43.708	5.950
Acueducto y Alcantarilla de Popayán	3.065	1.778	8.705	20.609	20.105	-504
Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S					17.591	17.591
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S.	57.421	65.062	57.519	49.112	15.290	-33.822
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santander S.A					7.292	7.292
E.S.P. Aguas de Buga S.A.	1.510	5.913	7.750	6.949	5.717	-1.232
E.S.P. Enviaseo					2.533	2.533
E.S.P. Aguas de Malambo S.A.					2.523	2.523
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado Zipaquirá (EAAAZ)	3.712	5.791	4.415	3.283	1.969	-1.314
Empresa de Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo Municipal de Curumaní					1.233	1.233
Otras entidades	9.868	5.972	3.376	78.097	3.566	-74.531
Total	578.267	548.708	491.547	846.033	1.807.579	961.546

Fuente: Contraloría General de la República.

En este grupo de entidades del sector se destacó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P como la única entidad que tiene un monto de deuda externa, que pasó de \$16.872 millones en 2021 a \$15.289 millones al cierre de 2022, por créditos contraídos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los contratos de deuda firmados para 2022 por las Empresas de Acueducto y Alcantarillado fueron los siguientes:

Cuadro 4-15

Contratación de deuda empresas territoriales del sector agrícola 2022
Cifras en millones de pesos

Prestatario	Prestamista	Monto del crédito Millones de pesos
Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A E.S. P	BANCOLOMBIA S.A.	13.000
Acuavalle	INFIVALLE	11.293
Acuavalle	INFIVALLE	19.621
Acuavalle	BANCOLOMBIA S.A.	12.000
AMB	FINDETER S.A	3.010

Fuente: Contraloría General de la República.

4.7 Sector Salud Territorial

Las entidades más representativas del sector salud territorial presentaron un adeudamiento total de \$72.380 millones, principalmente relacionado con créditos con la banca comercial. La deuda se incrementó en \$40.569 millones con relación al año anterior y se destacaron los niveles de endeudamiento de los siguientes hospitales:

- E.S.E. Hospital de Caldas, con una deuda de \$8.509 millones.
- E.S.E. Hospital Universitario San Jorge – Pereira, con una deuda de \$7.998 millones y E.S.E. Hospital San Juan de Dios – Armenia.

Cuadro 4-16**Deuda de entidades territoriales del Sector Salud**
Cifras en millones de pesos

Entidad	Deuda interna			
	2019	2020	2021	2022
E.S.E Hospital De Caldas	3.353	4.939	9.061	8.509
E.S.E. Hospital Marco Fidel Suárez - Bello	1.545	-	-	7.998
E.S.E. Metrosalud				6.783
E.S.E. Bellosalud				2.900
E.S.E. Hospital Universitario San Jorge - Pereira				2.775
E.S.E. Hospital San Juan de Dios - Armenia	-	4.802	4.201	2.701
E.S.E. Hospital Isaías Duarte Cancino - Valle del Cauca	-	-	1.412	2.421
E.S.E. Hospital San Vicente - Arauca				2.409
E.S.E. Hospital San Rafael de Tunja	10.493	7.779	5.066	2.353
E.S.E. Hospital Francisco Valderrama - Turbo				2.334
Dirección Seccional de Salud de Caldas (DTSC)	3.492	3.492	-	2.328
E.S.E. Hospital Raúl Orejuela Bueno				2.191
E.S.E. Hospital Regional San Juan de Dios - Santafé de Antioquia			300	1.724
E.S.E. Hospital Mental de Antioquia - Homo				1.703
E.S.E. Hospital Civil Regional - Ipiales	4.433	3.775	3.150	1.618
E.S.E. Red de Salud del Norte				1.546
Corporación Hospital Infantil Concejo de Medellín				1.500
E.S.E. Hospital San Rafael - Andes				1.457
E.S.E. Hospital Universitario del Valle Evaristo García	3.987	3.241	2.857	1.429
E.S.E. Hospital San Rafael - Itagüí				1.259
E.S.E. Hospital San Pedro y San Pablo - La Virginia				1.099
E.S.E. Red de Salud de Ladera de Santiago de Cali				913
E.S.E. Hospital Departamental Mario Correa Renjifo	-	-	1.974	786
E.S.E. Hospital Mental de Risaralda - Pereira				764
E.S.E. Hospital Local Candelaria				688
E.S.E. Hospital Santa Margarita - Copacabana				630
E.S.E. Hospital del Rosario Campoalegre	-	-	531	565
E.S.E. Hospital Regional San Juan de Dios - Yarumal	1.413	1.113	1.026	513
E.S.E. Hospital San Marcos - Chinchiná				483
E.S.E. Hospital San Vicente de Paul - Anserma				400
E.S.E. Hospital Nazareth - Quinchía				355
E.S.E. Hospital Santa María - Santa Bárbara				348
E.S.E. Red de Salud del Suroriente				325
E.S.E. Hospital Regional la Merced - Ciudad Bolívar				303
E.S.E. Hospital Barrancas				300
E.S.E. Hospital San Martín				293
Otras Entidades del sector Salud	18.600	16.292	2.231	5.677
Total	47.316	45.433	31.811	72.380

Fuente: Contraloría General de la República.

4.8 Otras Entidades

Las entidades del orden nacional que registraron deuda y no se encontraron enmarcadas en ninguno de los sectores analizados, sumaron un endeudamiento de \$6,58 billones, con un incremento considerable en comparación a 2019, en virtud de la deuda por concepto de sentencias y conciliaciones, asumida por el Gobierno Nacional en aplicación de la Ley 1955 de 2019, en su artículo 53⁴⁹.

De acuerdo con la norma, la Nación cancelará los saldos adeudados pendientes y, a su vez, las entidades establecerán un acuerdo marco según el Decreto 642 de 2020⁵⁰.

49. 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.

50. 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.

Cuadro 4-17**Deuda interna de otras entidades descentralizadas**
Cifras en millones de pesos

Otras entidades nacionales	Deuda interna			
	2019	2020	2021	2022
Min Defensa	-	-	731.403	3.483.161
FGN	-	-	14.204	2.164.995
Policía Nacional				394.733
CSJ	-	-	18.353	318.680
Min Transporte	-	-	77.288	64.729
UNP	-	-	3.156	37.374
UGPP	-	-	20.740	34.349
Min de Minas y Energía	-	-	37.537	34.258
Granabastos	24.187	25.102	25.963	27.010
Senado de la Republica	-	-	15.048	11.344
INPEC	-	-	2.147	7.610
SHT S. A	1.686	7.719	7.052	5.698
DNP	-	95.127	5.729	
ANT	-	6.867	-	
Total	25.873	127.948	958.620	6.583.942

Fuente: Contraloría General de la República.

Las entidades que hacen parte de este grupo, enmarcadas en la ley mencionada, registraron un aumento considerable en 2022 de \$958.620 a \$6,58 billones, que evidenció un problema de deuda que puede generar presión fiscal en el flujo de caja del Gobierno Nacional por este concepto.

Las entidades con los mayores saldos por este rubro fueron el Ministerio de Defensa con una deuda de \$3,48 billones y la Fiscalía General de la Nación (FGN) con un saldo de \$2,16 billones. Adicionalmente, se destacó la cancelación de deuda del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Se distinguen cuatro zonas:

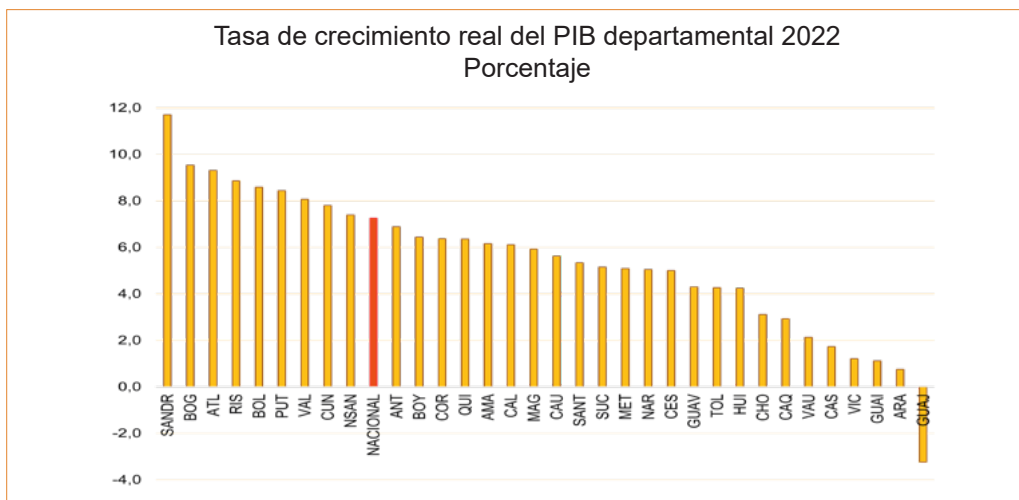
En la primera, áreas que retrocedieron menos que el total nacional en 2020 y cuya recuperación en 2021 fue más alta que el nacional (la situación deseable). En ella están: Bogotá, Antioquia, Atlántico y Cundinamarca.

En la segunda, departamentos que cayeron más que el conjunto del país en 2020 pero con una mayor recuperación en 2021. Aquí están: La Guajira, San Andrés, Bolívar y Guainía.

En el tercer cuadrante se encuentran aquellos departamentos con un retroceso superior en 2020 al nacional y menor recuperación en 2021 respecto al consolidado nacional (el peor escenario). Aquí se encuentran Cesar, Meta, Santander y Boyacá.

Finalmente, en el último cuadrante se encuentran los departamentos que cayeron en 2020 menos que el total nacional, pero con una recuperación inferior en 2021 que el país. Departamentos como Nariño, Tolima, Choco y Caquetá se encuentran aquí.

Para 2022 se mantuvo este comportamiento disímil por regiones (Gráfico 5-2). Por encima del promedio nacional se encuentran regiones como San Andrés y Providencia con un crecimiento real del 11,7%, Bogotá con 9,5%, Atlántico con 9,3% y Valle del Cauca con 8,1%. El crecimiento de San Andrés se vio favorecido por la reactivación del turismo y las actividades de reconstrucción tras el paso del huracán Iota en noviembre de 2020. Según el DANE las actividades económicas que explican el comportamiento registrado en Bogotá por su contribución fueron comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida con un crecimiento de 11,3%.

Gráfico 5-2

Fuente: DANE.

Por debajo del crecimiento del total nacional se encontraron 24 departamentos, entre los que se destacaron: Antioquia (6,9%), Boyacá (6,4%), Caldas (6,1%) y Santander (5,3%). Los crecimientos reales más bajos se presentaron en Arauca con 0,7% y la Guajira que fue el único departamento con un decrecimiento real de 3,2%.

Este desempeño económico dispar afectó las cuentas fiscales de los distintos niveles de la administración territorial en grados distintos. Los ingresos tributarios, tanto de gobernaciones como de alcaldías, se vieron afectados en 2020 y 2021 (Cuadro 5-1). El recaudo tributario territorial disminuyó nominalmente en 2020, siendo más fuerte la caída en los departamentos.

Aunque se observó una recuperación nominal de los tributos territoriales en 2021 hasta \$36,61 billones, como porcentaje del PIB nacional, este fue el nivel más bajo registrado desde 2015. Al igual que en el nivel nacional, los ingresos por impuestos presentaron una fuerte alza en 2022, los impuestos departamentales lo hicieron en 19,5% y los de municipios capitales y no capitales en 22,8% y 22,0%, respectivamente. Pero como porcentaje del PIB, los tributos territoriales volvieron a retroceder.

Cuadro 5-1

Ingresos tributarios territoriales 2014-2022
Cifras en millones de pesos

		Nivel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Billones de pesos	Departamentos		6,21	6,81	7,43	7,80	8,28	9,25	8,20	9,10	10,87
	Capitales		11,30	12,60	13,57	14,56	15,53	17,55	16,61	18,05	22,16
	No capitales		5,19	6,19	6,01	6,56	7,31	8,54	8,29	9,46	11,54
	Total		22,69	25,60	27,01	28,92	31,12	35,34	33,10	36,61	44,57
Porcentaje del PIB	Departamentos		0,81	0,85	0,86	0,85	0,84	0,87	0,82	0,76	0,74
	Capitales		1,48	1,57	1,57	1,58	1,57	1,66	1,66	1,51	1,51
	No capitales		0,68	0,77	0,70	0,71	0,74	0,81	0,83	0,79	0,79
	Total		2,97	3,18	3,13	3,14	3,15	3,33	3,32	3,07	3,05

Fuente: Contraloría General de la República.

Los impuestos territoriales en 2022 alcanzaron apenas el 3,05% del PIB. Los impuestos recibidos por municipios capitales representan el 49,7% del recaudo tributario territorial, el de los municipios no capitales el 25,9% y el de los departamentos el 24,4%.

Para atenuar la caída en los ingresos en 2020 se autorizaron una serie de medidas que facilitarían el endeudamiento de los gobiernos centrales territoriales. Se eliminaron las limitaciones establecidas en la Ley 358 de 1997 para la contratación de nuevos créditos, primero en forma temporal y después de forma definitiva (Artículo 30° de la Ley 2155 de 2021 -Ley de Inversión Social-). Además, se habilitaron líneas de crédito de Findeter para financiar a los gobiernos territoriales. Consecuentemente, la deuda de este nivel se incrementó en el bienio 2020-2021. El resto de este capítulo trata lo sucedido con la deuda de estas entidades públicas en 2022.

5.1 Evolución y resultados de la deuda de los gobiernos centrales territoriales

Al cierre de 2022 la deuda de los gobiernos centrales territoriales ascendió a \$26,44 billones, equivalente al 1,8% del PIB. La deuda de los departamentos llegó a \$6,40 billones (24,2% del total), la de las capitales a \$15,33 billones (58,0% del total) y los municipios no capitales a \$4,71 billones (17,8% del total). El saldo de la deuda externa de estos gobiernos al cierre de 2022 llegó a \$4,50 billones y el de la deuda interna a \$21,94 billones (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2**Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales
2021-2022**

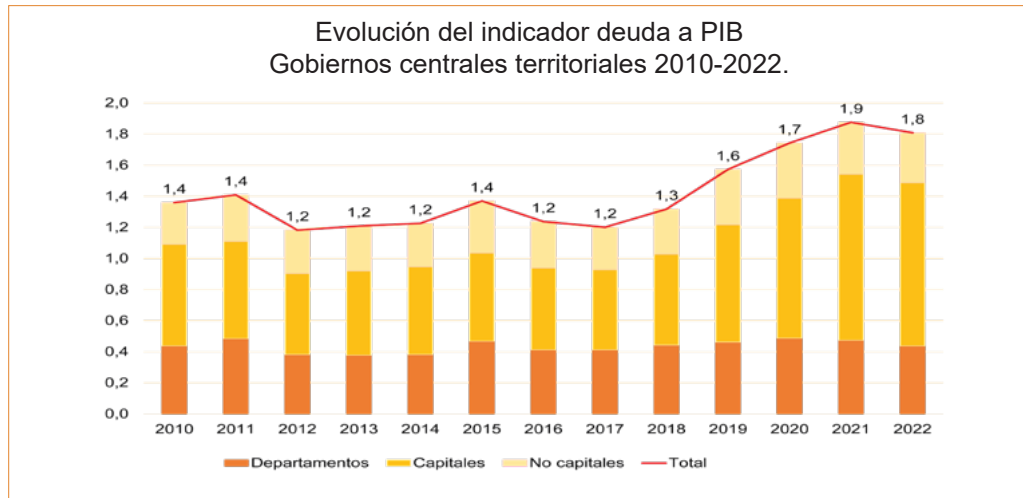
Cifras en Billones de pesos

Saldo de deuda	Billones de pesos		Variación		Porcentaje del PIB	
	2021	2022	Absoluta	Porcentual	2021	2022
Externa	3,99	4,50	0,51	12,9	0,3	0,3
Departamentos	0,37	0,34	-0,03	-7,8	0,0	0,0
Capitales	3,61	4,15	0,54	15,0	0,3	0,3
Interna	18,38	21,94	3,56	19,4	1,5	1,5
Departamentos	5,27	6,05	0,78	14,7	0,4	0,4
Capitales	9,12	11,18	2,06	22,6	0,8	0,8
No capitales	3,99	4,71	0,72	18,0	0,3	0,3
Total	22,37	26,44	4,07	18,2	1,9	1,8
Departamentos	5,65	6,40	0,75	13,2	0,5	0,4
Capitales	12,73	15,33	2,61	20,5	1,1	1,0
No capitales	3,99	4,71	0,72	18,0	0,3	0,3

Fuente: Contraloría General de la República.

Respecto a 2021 se presentó un aumento de \$4,07 billones (18,2%) en la deuda de alcaldías y gobernaciones, jalonado por el incremento del endeudamiento de los municipios capitales (\$2,61 billones). Este crecimiento se generó, principalmente, en la deuda doméstica (\$3,56 billones), en tanto la deuda externa lo hizo en \$512.513,5 millones, como respuesta a la depreciación del peso colombiano en 2022.

Entre 2010 y 2018 el indicador deuda a PIB de los gobiernos centrales territoriales fluctuó alrededor de 1,3% del PIB, con incrementos estacionales en la finalización de los periodos de gobernadores y alcaldes (Gráfico 5-3).

Gráfico 5-3

Fuente: Contraloría General de la República.

Desde 2019 y hasta 2021 se presentó un crecimiento sostenido del indicador en cuestión debido a varios factores: en 2019 se evidenció un aumento en los saldos de la deuda (\$3,65 billones), asociado a la mayor contratación de créditos por parte de los gobernantes locales salientes; en 2020, aunque el saldo de la deuda sólo aumentó \$0,72 billones, se generó una fuerte caída de la actividad económica que elevó de nuevo el indicador; y finalmente, en 2021, pese a la recuperación de la actividad económica, el indicador deuda a PIB creció 0,2 p.p., debido a una fuerte contratación de nuevos préstamos de estos gobiernos (\$4,99 billones).

Aunque en 2022 se registró un incremento de los saldos de \$4,07 billones, el crecimiento nominal (18,2%) fue inferior al nominal del PIB (22,6%), impactado por el incremento de la inflación, lo que llevó a que el indicador retrocediese hasta el 1,8% del PIB. La deuda de los departamentos se situó en 0,4% del PIB, la de los municipios capitales en 1,0% del PIB y la de los municipios no capitales en 0,3% del PIB.

Para el caso de Bogotá y los departamentos es posible calcular el indicador deuda a PIB territorial respectivo (Cuadro 5-3). De tal manera, la capital del país presentó el mayor valor, de forma que la deuda representó el 2,2% de su PIB. Le siguieron en dimensión, Cundinamarca (1,2% de su PIB), Guainía (1,1% de su PIB) y Antioquia (1,0% de su PIB).

Cuadro 5-3

**Deuda de los departamentos y Bogotá,
como porcentaje del PIB de cada territorio.
Porcentaje**

Entidad Territorial	2019	2020	2021	2022
Amazonas	0,0	0,0	0,0	0,0
Antioquia	1,1	1,1	1,1	1,0
Arauca	0,0	0,0	0,0	0,0
Atlántico	0,9	0,9	1,0	0,9
Bogotá D.C.	0,9	1,3	1,9	2,2
Bolívar	0,3	0,4	0,5	0,5
Boyacá	0,5	0,5	0,4	0,3
Caldas	0,5	0,6	0,7	0,7
Caquetá	0,0	0,1	0,1	0,2
Casanare	0,0	0,0	0,0	0,0
Cauca	0,0	0,0	0,1	0,1
Cesar	1,3	1,4	0,9	0,5
Choco	1,6	1,3	1,2	0,9
Córdoba	0,4	0,3	0,4	0,6
Cundinamarca	1,2	1,1	1,3	1,2
Guainía	0,0	0,0	0,0	0,0
Guaviare	0,9	0,7	0,4	1,1
Huila	0,4	0,4	0,3	0,2
La Guajira	0,9	0,8	0,5	0,2
Magdalena	0,4	0,5	0,4	0,3
Meta	0,8	1,0	0,6	0,3
Nariño	0,0	0,0	0,0	0,0
Norte de Santander	0,8	0,8	0,7	0,9
Putumayo	0,0	0,0	0,0	0,1
Quindío	0,5	0,4	0,3	0,1
Risaralda	0,2	0,2	0,1	0,1
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,0	0,0	0,0	0,0
Santander	0,5	0,5	0,4	0,4
Sucre	0,0	0,0	0,1	0,3
Tolima	0,1	0,0	0,1	0,3
Valle del Cauca	0,3	0,3	0,3	0,4
Vaupés	0,0	0,0	0,0	0,0
Vichada	0,3	0,2	0,1	0,0

Fuente: Contraloría General de la República.

Al comparar con 2019, el mayor incremento en el indicador lo registró Bogotá con un aumento de 1,3 p.p. del PIB y la mayor caída se dio en el departamento de Cesar con 0,8 p.p. del PIB.

El servicio de la deuda de los gobiernos centrales territoriales llegó a \$4,43 billones en 2022, equivalentes al 0,30% del PIB; mientras que por amortizaciones se cancelaron \$2,64 billones y por intereses y comisiones se realizaron pagos por \$1,79 billones (Cuadro 5-4).

Cuadro 5-4Servicio de la deuda de los gobiernos centrales territoriales
2019-2022.

	Concepto	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Deuda Interna	Amortizaciones	0,99	1,59	2,23	1,96	0,09	0,16	0,19	0,13
	Intereses y comisiones	0,68	0,73	0,72	1,53	0,06	0,07	0,06	0,10
	Total	1,67	2,33	2,94	3,49	0,16	0,23	0,25	0,24
Deuda Externa	Amortizaciones	0,21	0,23	0,22	0,68	0,02	0,02	0,02	0,05
	Intereses y comisiones	0,13	0,13	0,20	0,25	0,01	0,01	0,02	0,02
	Total	0,34	0,36	0,43	0,94	0,03	0,04	0,04	0,06
Deuda Total	Amortizaciones	1,20	1,83	2,45	2,64	0,11	0,18	0,21	0,18
	Intereses y comisiones	0,80	0,86	0,92	1,79	0,08	0,09	0,08	0,12
	Total	2,01	2,68	3,37	4,43	0,19	0,27	0,28	0,30

Fuente: Contraloría General de la República.

Frente a 2021, el servicio de la deuda fue superior en \$1,05 billones (31,4%). Cabe destacar que las amortizaciones se incrementaron en 7,8% y los intereses lo hicieron en 94,4%. Estos últimos afectados por la depreciación del peso y sobre todo por la estructura de la deuda interna que en su mayoría esta contratada a tasa de interés variable, por lo cual recibió todo el impacto del incremento de las tasas de interés locales.

El servicio de la deuda interna alcanzó \$3,49 billones, con un incremento de \$550.042,97 millones respecto a 2021, debido al mayor pago de intereses. Por servicio de la deuda externa se cancelaron \$935.636,79 millones, que superó en \$509.383,87 millones a los pagos de 2021 por las mayores amortizaciones realizadas.

5.2 Deuda externa de los gobiernos centrales territoriales

Al cierre de 2022 la deuda externa de los gobiernos territoriales llegó a \$4,50 billones (0,3% del PIB). Medida en dólares, la deuda externa ascendió a USD 935,21 millones, con una disminución de USD 66,03 millones frente al registro de 2021. Si se toman los saldos en su moneda original, el 52,7% de la deuda externa de estas entidades se encontró denominado en dólares, el 35,1% en pesos colombianos y el 12,2% restante en euros. La deuda externa denominada en pesos correspondió a los títulos emitidos en los mercados internacionales y algunos créditos contratados por Bogotá. Por tasas de interés, el 66,9% de la deuda externa de los gobiernos centrales territoriales se pactó a tasa fija y el 33,1% a tasa variable.

La deuda externa de los gobiernos centrales territoriales representó cerca del 21,0% de la deuda total de estas entidades durante el periodo 2010-2013; mientras que para el bienio 2014-2015 se incrementó hasta llegar a ser una cuarta parte. 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, que llevaron a una participación de la deuda externa del 17,8%. En 2022 su participación se redujo a 17,0%, debido a la reducción en el ritmo de contrataciones.

La deuda externa de los gobiernos centrales territoriales representó el 0,9% de la deuda pública externa total. Solo dos departamentos⁵¹ y tres municipios capitales registran endeudamiento con el exterior (Cuadro 5-5). Antioquia es el departamento con mayor endeudamiento externo con un saldo de USD 71,07 millones y los municipios más endeudados fueron Bogotá (USD 510,20 millones) y Barranquilla (USD 211,64 millones).

51. Durante 2022 el departamento de la Guajira canceló la totalidad de su deuda externa con el BIRF.

Cuadro 5-5Deuda externa de los gobiernos centrales territoriales 2022.
Millones de dólares.

	Bogotá D.C.	Barranquilla	Medellín	Antioquia	Cundinamarca	Total	Participación porcentual (%)
Bonos	120,28	-	-	-	-	120,28	12,9
BID	26,41	-	-	29,78	0,64	56,83	6,1
BIRF	-	-	-	3,37	-	3,37	0,4
CAF	22,40	-	-	-	-	22,40	2,4
AFD	-	111,64	141,67	37,92	-	291,22	31,1
KFW	2,16	-	-	-	-	2,16	0,2
Instituto de Crédito Oficial ICO	3,01	-	-	-	-	3,01	0,3
<i>International Finance Corporation</i>	128,04	-	-	-	-	128,04	13,7
BBVA España	207,89	-	-	-	-	207,89	22,2
<i>Deutsche Bank A.G.</i>	-	100,00	-	-	-	100,00	10,7
Total	510,20	211,64	141,67	71,07	0,64	935,21	100,0
Participación porcentual (%)	54,6	22,6	15,1	7,6	0,1	100,0	

Fuente: Contraloría General de la República.

El 46,6% de la deuda externa de estas gobernaciones y alcaldías se contrató con la banca comercial, el 31,7% con agencias gubernamentales externas, el 12,9% corresponde a emisiones de bonos y el 8,8% restante a créditos con agencias multilaterales. Los principales prestamistas son el gobierno francés (USD 291,22 millones), el BBVA España (USD 207,89 millones), el *International Finance Corporation* (USD 128,04 millones) y los tenedores de bonos (USD 120,28 millones).

Durante 2022 destacó la contratación por parte de Barranquilla de un crédito con el *Deutsche Bank AG* por USD 100,0 millones a cinco años atado a la tasa SOFR seis meses. Los recursos se destinaron para atender la totalidad del saldo del capital adeudado del contrato de empréstito externo de corto plazo suscrito en 2021, crédito que fue destinado a la financiación de gastos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 'Soy Barranquilla'.

5.3 Deuda interna de los gobiernos centrales territoriales

Al cierre de la vigencia 2022 la deuda interna de los gobiernos centrales territoriales ascendió a \$21,94 billones (1,5% del PIB) y equivale al 4,1% de la deuda pública interna total del SPC. La deuda pública

interna se distribuyó entre los gobiernos departamentales con un saldo de \$6,05 billones, los municipios capitales con \$11,18 billones y el resto de los municipios adeudan \$4,71 billones. Por moneda el 89,4% de la deuda interna de gobernaciones y alcaldías esta contratada en pesos colombianos, el 10,3% en UVR y el 0,4% en dólares.

Para endeudarse, los gobiernos centrales territoriales acuden mayoritariamente a los establecimientos financieros (77,2%) (Gráfico 5-4), mientras que los bonos emitidos en el mercado local (\$3,99 billones) perdieron participación, al pasar del 21,2% en 2021 al 18,2% en 2022, debido a que las altas tasas de interés interna desincentivaron la colocación de nuevos títulos locales de deuda pública.

Gráfico 5-4



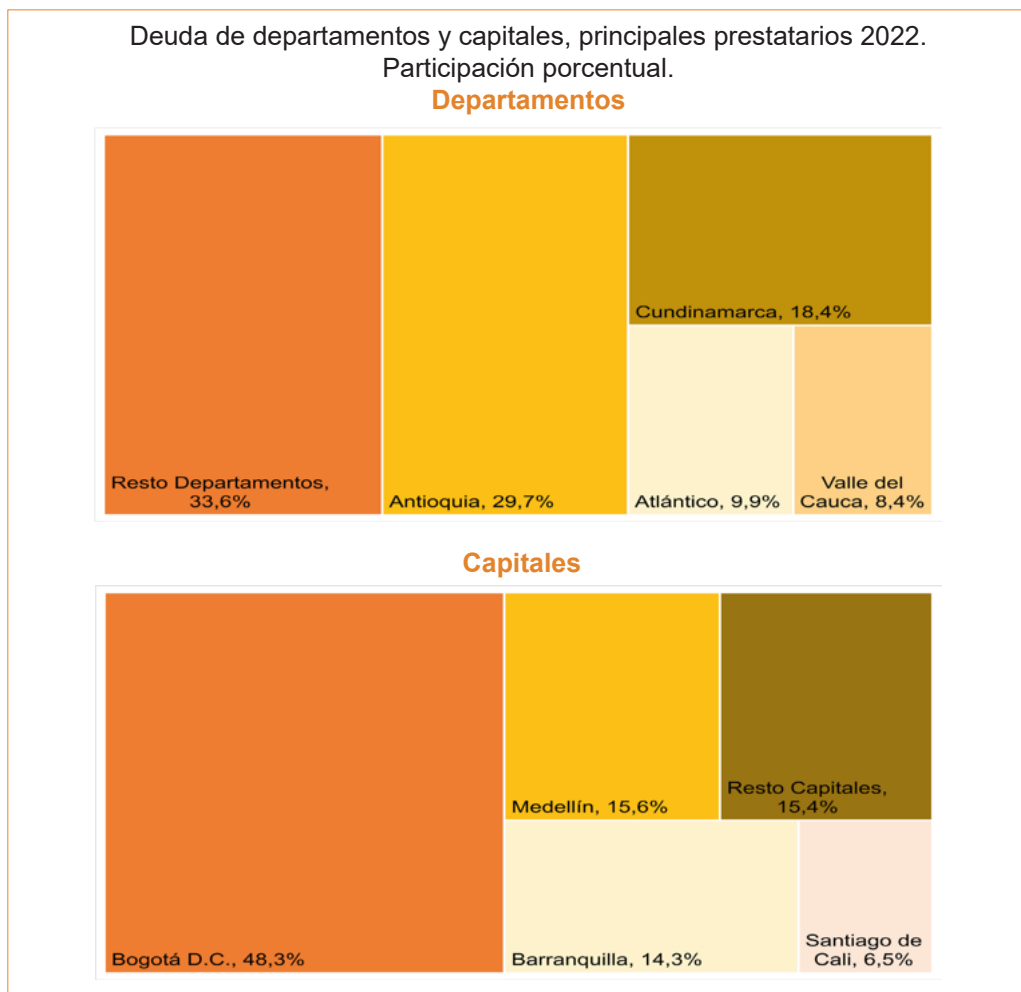
Fuente: Contraloría General de la República.

El resto del financiamiento se obtiene de otras entidades públicas (4,6%), siendo los institutos de financiamiento territoriales (conocidos como INFIS) los principales prestamistas con créditos por \$838.487,74 millones (principalmente a municipios no capitales). La revisión de los certificados expedidos por la Contraloría General de la República evidencia que las administraciones territoriales acudieron en 2022 al sistema financiero para realizar operaciones de sustitución de deuda y en mayor medida para financiar sus planes de desarrollo.

Una de las características más relevantes de la deuda interna de las gobernaciones y alcaldías es el alto porcentaje que esta contratada a

tasa variable. De acuerdo con los reportes del Formato Único Territorial (FUT) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el porcentaje de deuda contratada a tasa variable subió de 81,9% en 2021 a 84,7% en 2022. Las principales tasas usadas como de referencia son el Indicador Bancario de Referencia (IBR), la DTF, el IPC y la UVR. Como se mostró en el primer capítulo de este informe, todas estas variables subieron durante 2022⁵², lo que conllevó un incremento del servicio de la deuda interna.

Gráfico 5-5



Fuente: Contraloría General de la República.

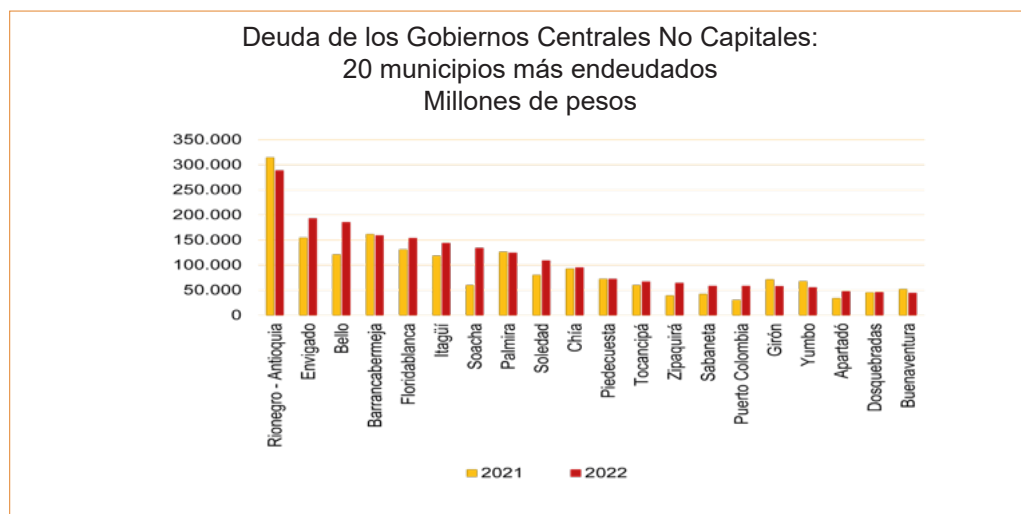
52. El Gráfico 1-7 del informe ilustra el incremento de las tasas de interés locales durante 2022.

Los gobiernos departamentales aumentaron su deuda interna en \$777.410,86 millones entre 2021 y 2022. Cuatro departamentos concentran el 66,0% de la deuda interna de estas administraciones, siendo las más endeudadas Antioquia (\$1,80 billones) y Cundinamarca (\$1,11 billones). El endeudamiento interno de las ciudades capitales aumentó \$2,06 billones entre 2021 y 2022. Bogotá (\$5,40 billones), Medellín (\$1,74 billones) y Barranquilla (\$1,60 billones) concentran el 78,2% del endeudamiento interno total de este nivel (Gráfico 5-5).

Los municipios no capitales presentaron un incremento en su endeudamiento interno de \$718.161,57 millones. Visto por categorías, la deuda de los municipios no capitales se concentró en la Categoría 1 con el 35,0% de participación (por los montos adeudados) y los de la Categoría 6 con un 34,0% (por el número de municipios). Estas mismas categorías registraron los mayores incrementos nominales durante 2022: \$252.746 millones a los municipios no capitales de Categoría 1 y \$234.580 a los de Categoría 6.

Por su parte, veinte municipios no capitales concentraron el 45,7% de la deuda interna (Gráfico 5-6), siendo todos municipios de primera a tercera categoría. Se destacó el incremento de la deuda de Soacha en \$74.055 millones, Bello en \$64.366 millones y Envigado en \$38.862 millones.

Gráfico 5-6



Fuente: Contraloría General de la República.

Entre las principales operaciones de deuda interna durante 2022 cabe destacar:

- Bogotá fue la entidad de este ámbito con mayor incremento de su deuda interna. En 2022 la entidad presentó desembolsos por \$1,63 billones de créditos contratados con la banca comercial destinados al desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte público de la ciudad y al financiamiento de proyectos contenidos en el plan de desarrollo distrital.
- El Departamento de Antioquia recibió desembolsos por \$383.259.53 millones de créditos firmados con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), Findeter y la banca comercial para el financiamiento de la construcción y mantenimiento de infraestructura, de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Unidos 2020-2023 y la construcción del Túnel Guillermo Gaviria Echeverri y sus vías de acceso. Durante el año el departamento registra amortizaciones por \$219.466,92 millones.
- El Departamento de Cundinamarca recibió desembolsos por \$294.061,63 millones para el financiar su plan de desarrollo, créditos contratados con Findeter y la banca comercial. El departamento realizó pagos por amortizaciones en 2022 por \$137.693,62 millones.
- Entre las capitales Medellín obtuvo desembolsos por \$200.000 millones de la banca comercial, destinados a financiar las Autopistas para la Prosperidad, el proyecto Túnel del Toyo con sus vías de acceso y para mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos oficiales, además para la construcción y mantenimiento de vías. En el año esta alcaldía realizó amortizaciones de su deuda por \$116.962,50 millones.
- Entre los municipios no capitales destacan los desembolsos recibidos por Soacha y Bello. El primero obtuvo recursos por \$80.293 millones de la banca comercial para la construcción del centro administrativo del municipio y la construcción y mantenimiento de la malla vial. El segundo recibió desembolsos de Findeter por \$71.000 millones para financiar proyectos de su plan de desarrollo.

5.4 Crédito de Findeter a los gobiernos centrales territoriales.

En 2020 dentro de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis por la pandemia, Findeter estableció líneas de crédito directas y de

redescuento dirigidas a los gobiernos centrales territoriales. Desde entonces los saldos de la deuda con esta entidad financiera han aumentado. La deuda de gobernaciones y alcaldías con Findeter llegó a \$1,92 billones al cierre de 2022⁵³. De esta el 57,0% la adeudan los departamentos, el 19,9% las capitales y el 3,1% restante los municipios no capitales. Dentro de los municipios no capitales el 61,7% del saldo vigente lo adeudan municipios de categoría 1, el 12,4% de categoría 5, el 16,4% de categoría 6 y el 9,4% las demás categorías.

Entre 2021 y 2022 la deuda de los gobiernos centrales territoriales con Findeter se incrementó en \$944.550,03 millones, lo que corresponde a la cuarta parte del incremento total de la deuda interna de este nivel de gobierno. Dentro de las operaciones realizadas cabe destacar⁵⁴:

- Con el Valle del Cauca se firmó un crédito por \$128.388 millones destinado al financiamiento de proyectos de salud, educación, mejoramiento de la malla vial del departamento y la construcción y adecuación de viviendas y de escenarios deportivos, entre otros.
- Con Antioquia se contrató un crédito por \$109.000 millones para financiar la construcción del túnel Guillermo Gaviria.
- Con el departamento de Bolívar se firmó un préstamo por \$95.000 millones para la intervención y la construcción de instituciones educativas, igualmente para la dotación de aulas móviles y tecnológicas.
- Dentro de las líneas de redescuento implementadas se desembolsaron recursos en 13 de los 170 municipios priorizados por el gobierno nacional dentro del postconflicto.
- Se estructuró una línea de crédito directo con tasa compensada para financiar las operaciones técnicas y administrativas relacionadas con la actualización del catastro multipropósito (formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral).

53. Fuente: reportes de Findeter en la plataforma CHIP.

54. Los detalles de la información se encuentran en Findeter (2023), Informe de Gestión y Sostenibilidad 2022.

Los créditos con Findeter tienen la ventaja para los gobiernos territoriales de ofrecer menores tasas de interés. La información reportada por estos gobiernos a través del aplicativo CHIP mediante el FUT al Ministerio de Hacienda permite evaluar las condiciones de los préstamos firmados en 2022. La mayoría de estas operaciones se pactaron a tasa variable siendo las tasas DTF e IBR 3 meses las más utilizadas. Se realizó un ejercicio clasificando los prestamistas en tres categorías: sistema financiero, INFIS y Findeter y determinando los márgenes promedio cobrado por los prestamistas a gobernaciones y alcaldías (Cuadro 5-6).

Cuadro 5-6

Créditos firmados por gobiernos centrales territoriales 2022:
Margen promedio sobre tasa de referencia.
Porcentaje.

Prestamista	Tasa de referencia.	
	DTF	IBR 3 meses
Findeter	1,7	1,7
INFIS	2,7	2,2
Sistema Financiero	5,2	5,3

Fuente: Contraloría General de la República a partir de los reportes FUT del Ministerio de Hacienda.

Findeter ofrece el menor margen promedio de 1,7% de créditos a 120 meses, seguido por las INFIS que tuvieron un margen promedio de 2,7% sobre la DTF y de 2,2% sobre la IBR tres meses, con plazos entre 24 y 144 meses. Finalmente, los nuevos préstamos con el sistema financiero tuvieron un margen promedio de 5,2% sobre la DTF y de 5,3% sobre la IBR tres meses, empréstitos con plazos entre 12 y 144 meses.

Los créditos de Findeter aparecen como una alternativa aconsejable para que los gobiernos centrales territoriales se endeuden. Sería recomendable que esta entidad mantenga estas líneas de crédito por sus condiciones favorables (y en la medida que sean una competencia del sistema financiero, este último se vea incentivado a ofrecer mejores condiciones al sector público) y por la posibilidad de brindar asesoría técnica a gobiernos departamentales, distritales y municipales en algunos temas en que tienen amplia experticia.

Capítulo VI

Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional

Con la crisis de la pandemia, la deuda bruta pública se elevó sustancialmente en 2020, especialmente la del Gobierno Nacional Central (GNC), la cual se situó en el 64,7% del PIB, 14 puntos porcentuales (p.p.) por encima del nivel de 2019 (50,3%)⁵⁵. En 2021 la deuda del GNC se mantuvo relativamente estable y en 2022 se redujo al 62,1% del PIB.

Si a esta deuda bruta se descuenta el monto de los activos financieros del GNC (2,5% del PIB), arroja una deuda neta al cierre de 2022 del 59,6% del PIB, casi 5,0 p.p. por encima del ancla de la deuda del 55,0% del PIB establecido por la regla fiscal (Ley 2155 de 2021). Cabe señalar que esta norma modificó la Ley 1473 de 2011, imponiendo una meta de deuda para el GNC que oscila entre el ancla mencionada y un nivel máximo del 71,0% del PIB.

El propósito de la regla fiscal con estos límites es de asegurar la sostenibilidad de la deuda, y con esto, otorgarle credibilidad a la política fiscal. Al respecto, se considera que 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 (Hakura, 2020).

No obstante, la evolución del saldo de la deuda y su sostenibilidad depende de la compleja interacción de los ingresos tributarios y el gasto público con las variables macroeconómicas como el crecimiento económico, las tasas de interés de la deuda, la política monetaria interna y externa y la tasa de cambio.

La ecuación estándar muestra la variación de los saldos de la deuda en términos del PIB (Δb) en cada vigencia (t):

55. 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.

$$\Delta b = \frac{(r - g)}{1 + a} b^{t-1} + dp_t + Z_t$$

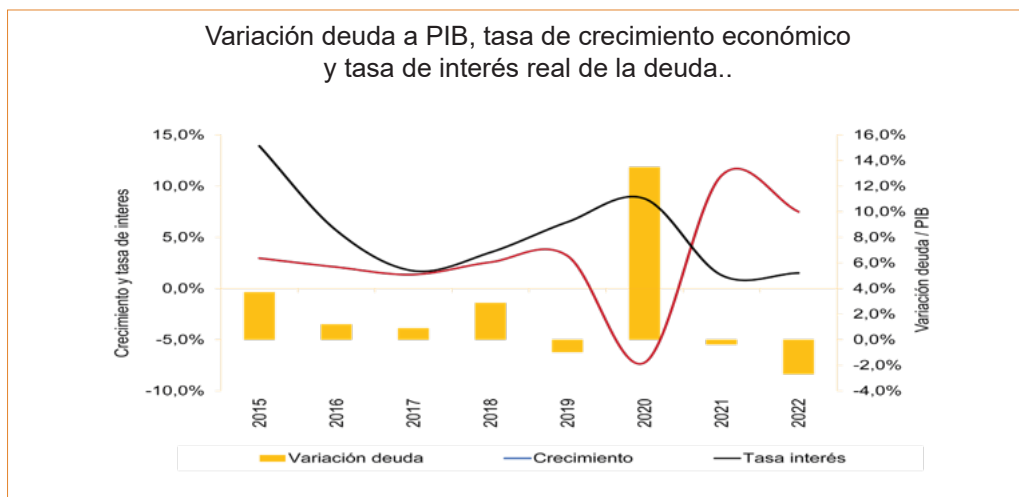
La deuda se eleva con la tasa de interés real de la deuda (r) y disminuye con el crecimiento económico (g). De esta manera, una diferencia positiva entre la tasa de interés y el crecimiento ($r-g$) incrementa la deuda. Por su parte, el déficit primario (dp), que es la diferencia entre ingresos y gastos sin intereses, contribuye a variaciones positivas de la deuda, lo cual también ocurre con otros flujos (Z), entre los que están la devaluación y las asunciones de deuda.

En este capítulo se evalúan estas condiciones macroeconómicas que determinarán la senda de la deuda a PIB a corto y mediano plazo del GNC, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 (MFMP22), el Plan Financiero 2023 y las estimaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND22).

6.1 Sostenibilidad en el corto plazo

En el 2022 la deuda bruta del GNC se redujo en 1,7 p.p del PIB con respecto al 2021. A esto contribuyó el crecimiento económico (7,5%), una tasa de interés real de la deuda estable y el efecto que tuvo la inflación en esta última variable y en el PIB nominal, lo cual redujo el denominador del indicador. El menor déficit primario también contribuyó a una menor deuda (1,6% del PIB), mientras la devaluación del año (20,8%) contrarrestó parcialmente los factores anteriores, elevando el saldo de la deuda externa.

Con una diferencia negativa entre la tasa de interés real y el crecimiento ($r - g$) la deuda del GNC en 2022 disminuyó. Este efecto también se presentó en el 2021, aunque en menor grado (Gráfico 6-1). En 2020 la tasa de interés real de la deuda superó el crecimiento económico, explicando en gran parte el aumento de la deuda en términos del PIB (Gráfico 6-1).

Gráfico 6-1

Fuente: DANE, cálculos CGR

Con un crecimiento económico que superó la tasa de interés en 2022, mantener el saldo de la deuda en términos del PIB de 2021 (63,8%) permitía un déficit primario hasta del 3,6% del PIB en 2022 (Cuadro 6-1). Cabe señalar que la regla fiscal permitía hasta un déficit primario del orden del 4,0% del PIB⁵⁶.

No obstante, el déficit primario fue menor (-1,0% del PIB), y aun incluyendo el efecto de la devaluación en el saldo de la deuda bruta, permitió que la deuda se redujera en 1,7 p.p del PIB.

Para el 2023 el MFMP22 proyectó un crecimiento económico del 3,2%, mientras en el PF23 se revisó al 1,3%. A esto se agregó un superávit promedio del 0,6% del PIB, lo que arrojó una deuda bruta esperada del 60,0% del PIB, que es mayor a la estimada del MFMP22 (Cuadro 6-1). Este aumento en la previsión de la deuda obedeció a un diferencial positivo entre la tasa de interés y el crecimiento económico ($r-g$), lo que marca un contraste con lo ocurrido en 2021 y 2022, como ya se describió arriba.

Es posible suponer que el crecimiento económico para 2023 oscile entre el 0,5% y el 2,0% y que la tasa de interés real de la deuda se sitúe en el orden 4,0%, acercándose a sus niveles históricos (5,0%). Esto debido al aumento de las tasas de interés de política monetaria por parte de los bancos centrales en EE.UU. y Colombia, como medida para enfrentar la inflación.

56. Esto incluye el balance primario neto estructural permitido por la Ley 2155/2021 y los ciclos económicos y petroleros para 2022.

En estos escenarios, con un diferencial positivo entre tasa de interés y crecimiento, la deuda bruta se elevaría. Con un crecimiento del 2,0% la deuda alcanzaría el 62,7% del PIB y con un menor crecimiento al proyectado por el PF23 (como del 0,5%) aumentaría al 65,8% del PIB, lo cual se acompañaría con un déficit primario del 1,5% del PIB. La deuda neta sería del 60,2% y el 63,3% del PIB respectivamente (Cuadro 6-1).

Cuadro 6-1

**Sostenibilidad en el corto plazo – deuda del GNC.
Porcentaje del PIB y tasas de crecimiento**

Año	Deuda bruta	Deuda neta*	Tasa interés real	Crec.	Def. prim.	Devaluación	Con deuda bruta		Con deuda neta	
							Sup req (1)	Brecha (2)	Sup req (3)	Brecha (4)
2019	50,3%	48,4%	6,5%	3,2%	0,4%	0,8%	1,6%	1,2%	1,5%	1,1%
2020	64,7%	60,6%	8,8%	-7,3%	-4,9%	4,7%	8,7%	13,6%	8,4%	13,3%
2021	63,8%	60,8%	1,3%	11,0%	-3,7%	16,0%	-3,9%	-0,2%	-3,7%	0,0%
2022	62,1%	59,6%	1,5%	7,5%	-1,0%	20,8%	-3,6%	-2,6%	-3,4%	-2,4%
Escenarios para 2023										
MFMP 2022	58,7%	56,2%		3,2%	0,1%					
Plan financiero 2023	60,0%	57,5%	2,0%	1,3%	0,6%		0,4%	-0,2%	0,4%	-0,2%
Escenario 3	62,7%	60,2%	4,0%	2,0%	0,6%		1,2%	0,6%	1,2%	0,6%
Escenario 4	65,8%	63,3%	4,0%	0,5%	-1,5%		2,2%	3,7%	2,1%	3,6%

(1) Sup Prim requerido = $(r - \theta) / (1 + \theta) * dt - 1$

Donde dt-1 es deuda bruta, r tasa de interés real de la deuda y θ 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 2022. Revisión Plan Financiero 2023

Ahora bien, el PND22 estima que con un crecimiento del 1,3% en 2023, la proyección del precio del petróleo (US 94,2/barril) y una tasa de cambio relativamente estable, se cumpliría con el superávit primario del 0,6% del PIB, lo que sería mayor al permitido por la regla fiscal (0,3% del PIB).

Cabe aclarar que este superávit primario de la regla fiscal es el resultado del balance primario neto estructural (BPNE) (-1,4% del PIB), al cual se le suma un ciclo económico neutral (0,0%), un ciclo petrolero positivo (2,2%), transacciones de única vez (incluye una parte del gasto del Fondo de Estabilización de Precios del petróleo -FEPC-) y los rendimientos del portafolio de la tesorería del GNC.

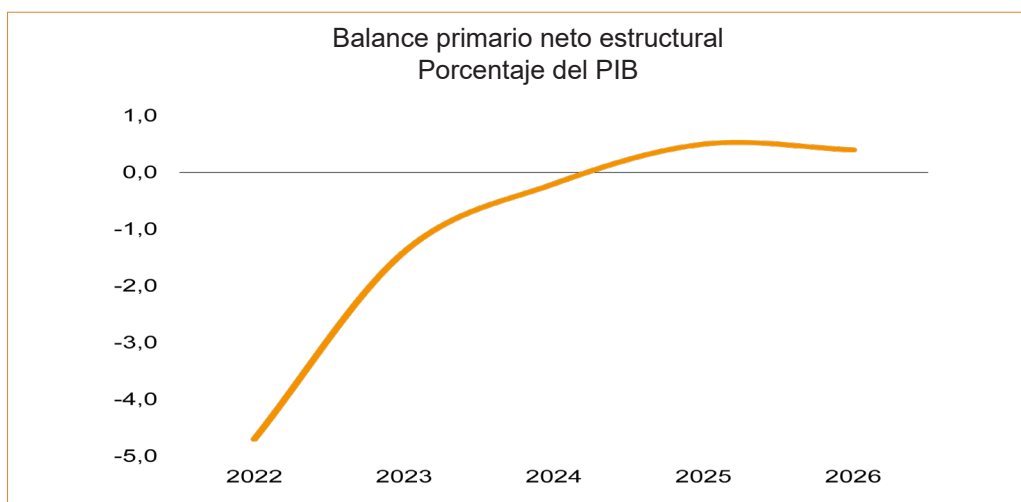
Cabe señalar que el BPNE es el balance primario compatible con el equilibrio entre el PIB observado y el PIB potencial (o producción máxima de la economía). Cuando existe una diferencia entre estas dos variables se origina el ciclo económico. El ciclo petrolero surge a su vez de la diferencia entre los ingresos observados y el ingreso estructural o promedio.

Por tanto, para 2023 el Gobierno supone un equilibrio entre el PIB observado y el potencial y un exceso de recursos petroleros, lo que tiende a generar un balance primario positivo (0,8% del PIB). La transacción de única vez, influida por el gasto del FEPC, compensa parcialmente los anteriores efectos y reduce la proyección del superávit primario al 0,3% del PIB. Como se mencionó antes el propósito del gobierno es el de alcanzar un mayor superávit primario (0,6% del PIB).

Ahora bien, si se presenta en 2023 un menor crecimiento económico al proyectado por el PND22, el ciclo económico sería negativo, por lo que la regla fiscal permitiría un déficit primario mayor que el estimado por el PND22.

No obstante, la tolerancia de la regla fiscal a balances primarios negativos es menor y establece que los déficits del BPNE en el tiempo, a partir de los cuales se calculan ciclos económicos o petroleros, deben reducirse y volverse positivos a partir de 2025 (Gráfica 6-2). Esto puede presentar algunas dificultades macroeconómicas para asegurar la sostenibilidad de mediano plazo, como se aborda más adelante.

Gráfico 6-2



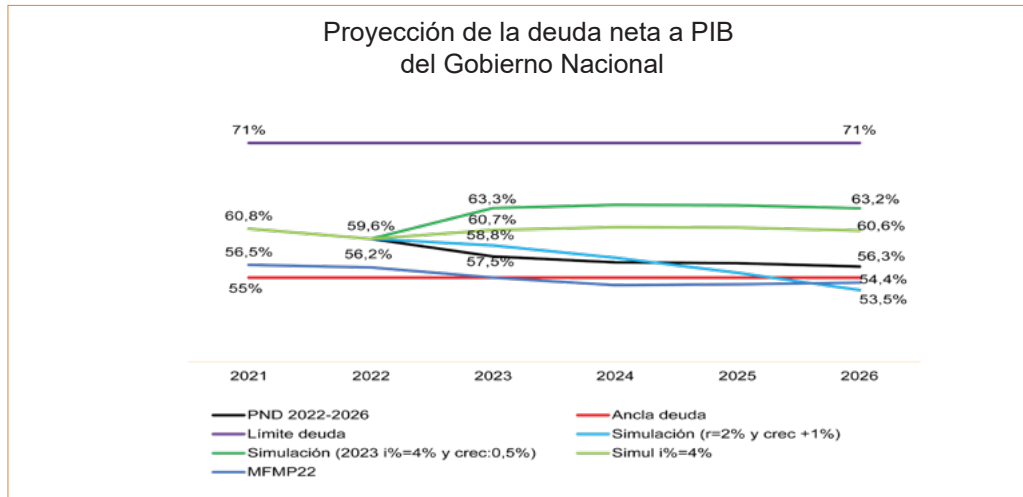
Fuente: DANE, cálculos CGR

6.2. Sostenibilidad en el largo plazo

El MFMP22 estimaba un crecimiento económico de 3,2% para 2023, el cual se mantendría cada año hasta 2032. Desde 2023 el GNC empezaría a generar superávit primario alcanzando un promedio anual del 0,35% del PIB. Como resultado de lo anterior, la deuda bruta del GNC pasaría del 58,7% del PIB en 2023 al 56,5% del PIB. La deuda neta se reduciría del 56,2% del PIB al 54,0% del PIB, nivel que estaría por debajo del ancla o nivel prudencial determinado por la regla fiscal (55,0% del PIB) (Gráfica 6-3).

El PND22 y el PF23 por su parte proyectan un crecimiento del 1,3% del PIB para 2023 y un crecimiento promedio anual del 3,3% entre 2024 y 2026. El superávit promedio anual entre 2023 y 2026 sería del 0,43% del PIB, lo que arrojaría una deuda neta con tendencia a la reducción, cerrando en 2026 en 56,3% del PIB, nivel cercano al nivel prudencial (Gráfico 6-3).

Gráfico 6-3



Fuente: DANE, cálculos CGR

Ahora bien, es posible plantear otros escenarios alternativos al del PF22 y el PND22, con el objeto de evaluar otras posibles trayectorias de la deuda y analizar su sostenibilidad.

Partiendo del escenario descrito arriba para 2023, con tasa de interés del 4,0%, crecimiento económico del 0,5% y un déficit primario del 1,5% del PIB, que podría ser validado por el Comité Autónomo de

la Regla (CARF), la deuda neta en este año sería del 63,3% del PIB. Suponiendo una tasa de interés real del 4,0% para el periodo 2024-2026 y asumiendo los crecimientos económicos anuales del PND22, la deuda neta se mantendría alrededor del 63,0% del PIB (Gráfica 3). Este nivel de deuda supera el nivel prudencial de la regla fiscal, lo que obligaría a hacer esfuerzos en ingresos o recortes de gasto y ajustar un mayor superávit del BPNE desde el 2024 para reducir la deuda en los siguientes años y retornar al nivel prudencial.

Otro escenario puede ser el de una tasa de interés real del 4,0% para todo el periodo 2023-2026, aunque con los crecimientos económicos y los balances primarios esperados por el PND22. La deuda neta se mantendría alrededor del 60,0% del PIB (Gráfico 6-3). Como en el escenario anterior la regla fiscal obliga a hacer ajustes para redirigir la deuda neta a su nivel prudencial.

Un escenario virtuoso lo constituye una tasa de interés real de la deuda del 2,0% y un crecimiento económico tal que exceda en 1,0% al crecimiento anual esperado por el PND22 entre el 2024 y el 2026. La diferencia (r-g) sería negativa, lo que contribuiría a una reducción continua de la deuda neta. Esta se ubicaría en el 53,5% del PIB en el 2026, nivel que sería inferior al nivel prudencial (Gráfico 6-3).

De acuerdo con los escenarios planteados, la diferencia entre la tasa de interés de la deuda y el crecimiento (r-g) es uno de los determinantes más importantes de la senda de la deuda a PIB en el tiempo. Por tanto, el riesgo para la sostenibilidad de la deuda del GNC a mediano plazo radica, por un lado, en un crecimiento económico (g) moderado, tal como lo espera el PND22 para el periodo 2022-2026, y de otro lado en una probable alza de la tasa de interés real de la deuda (r) a niveles superiores del 4,0%, lo que implicaría un mayor costo de refinanciamiento y una mayor desaceleración del crecimiento económico, lo cual a su vez provocaría un aumento de la relación deuda a PIB.

Una reversión de la política monetaria, que ha provocado el aumento de la tasa de interés de la deuda en 2022 y 2023, dependerá en el corto y mediano plazo del comportamiento de la inflación y la política de la Reserva Federal de EE. UU. Si bien la regla fiscal permite un mayor déficit cuando la economía se reduce o contrae con respecto a su máximo nivel de producción (PIB potencial) o cuando el precio del petróleo se reduce o cae por debajo de su nivel de mediano plazo (ingreso estructural), obliga a tener mayores superávits primarios

que se traducen en ajustes al gasto público y restringen el gasto en inversión, lo que repercute negativamente en el crecimiento económico y eleva la deuda.

Con respecto a la inversión, El PND22 plantea una estrategia de transformación productiva y un proceso de reindustrialización que sería la base de un crecimiento económico sostenido en el tiempo. Esta estrategia contaría con el apoyo de la inversión pública en Investigación y el desarrollo (I+D). la meta del PND es elevar la inversión en I+D del 0,24% del PIB en 2020 al 0,5% del PIB en 2026. Si bien es un crecimiento importante, luce moderado para apoyar un proceso de transformación y reindustrialización. Corea del Sur, por ejemplo, ha tenido una inversión anual en I+D del orden del 15% del PIB (Palma y Pincus,2022).

En general la inversión pública contenida en el PND22 no presenta un crecimiento significativo en el cuatrienio. Pasa del 6,6% del PIB en 2022 al 7,1% del PIB en el 2026. La inversión del GNC presenta una reducción del 2,9% al 2,0% del PIB en estos años. Sin un aumento de la inversión pública se pierde un canal de transmisión importante sobre el crecimiento económico.

El gasto primario (no incluye intereses) del GNC permanece alrededor del 18,0% del PIB entre el 2023 y el 2026, lo que, dado el crecimiento y los ingresos tributarios, permiten cumplir con los balances primarios y la meta de deuda neta fijadas por la regla fiscal. No obstante, este nivel de gasto es aún bajo para cubrir la demanda de educación y salud de la población en general, así como las necesidades básicas de bienes y servicios que se requieren para reducir significativamente la pobreza.

También es un nivel relativamente bajo para acercar a la economía al pleno, entendiendo por esto la capacidad o estado de la economía para brindar empleo a todas aquellas personas que desean y están en disposición para trabajar⁵⁷.

Mayores ajustes al gasto primario para ajustarse a la regla fiscal repercuten negativamente en el logro de estos objetivos y afectan el crecimiento económico, vía el multiplicador, lo que aumenta la relación deuda a PIB. Por último, generar superávits primarios o déficits totales demasiado

57. Solo quedaría en la economía el desempleo friccional, que surge por el rezago temporal que existe entre las vacantes y las personas que buscan y son aptas para ocupar dichos empleos.

restringidos, como los que establece la regla fiscal a partir de 2026, afectan, desde el punto de vista de los balances macroeconómicos, los balances del sector privado, lo que puede ser insostenible para la economía en general. El déficit fiscal es compatible con excesos de ahorro privado sobre inversión, situación normal en el sector privado, mientras un superávit fiscal tiene como contrapartida un exceso de inversión sobre el ahorro, lo que no puede sostenerse en el tiempo⁵⁸ (Wray et al, 2019).

De acuerdo con esto, la deuda pública sería un resultado normal de la economía, producto del superávit del sector privado y el déficit fiscal del sector público. La reducción de la deuda pública dependería entonces de un crecimiento económico sostenido, que posibilite una economía más sólida en la provisión de bienes y servicios, y con esto logre estabilizar los precios y alcanzar el pleno empleo. Esto debería acompañarse por niveles más bajos de las tasas de interés fijadas por el Emisor.

6.3 Conclusiones

Las metas de balance primario y deuda neta con relación al PIB contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el Plan Financiero 2023 cumplen con las metas de la Regla Fiscal y aseguran la sostenibilidad de la deuda. No obstante, existe el riesgo de que las tasas de interés real de la deuda superen el crecimiento económico esperado por el gobierno para el periodo 2022-2026, lo que elevaría el nivel de la deuda neta con relación al PIB, distanciándola del nivel prudencial establecido por la regla fiscal (55,0% del PIB).

El riesgo de menores tasas de crecimiento, por efecto de las mayores

58. De acuerdo con la contabilidad macro del ingreso nacional, 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:

$$(G - T) = (S - I) - (X - M)$$

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). 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.

tasas de interés de política monetaria, ocasionaría mayores déficits del Gobierno Nacional Central y por ende mayores niveles de deuda. Si bien la regla fiscal tolera un mayor déficit por efecto de ciclos económicos adversos, exige ajustes en el balance primario para reducir la deuda al nivel prudencial.

Esto implicaría reducir el gasto del gobierno (o llevar a cabo otras reformas tributarias), especialmente la inversión, lo que ocasionaría un impacto negativo en el crecimiento de mediano plazo, y, por ende, en menores ingresos tributarios, en mayor déficit fiscal y en un aumento de la deuda.

Si bien el PND22 tiene como estrategia un proceso de transformación productiva y la reindustrialización para generar un proceso de crecimiento sostenido, tiene un bajo nivel de gasto en inversión y un exiguo gasto en investigación y desarrollo, que podrían debilitarse aún más con un ajuste dichos gastos para cumplir con la regla fiscal. En contravía de lo esperado, la deuda neta del gobierno se elevaría.

La reducción de la deuda pública depende de un crecimiento económico sostenido, que posibilite una economía más sólida en la provisión de bienes y servicios, y con esto logre estabilizar los precios y alcanzar el pleno empleo. Esto debería acompañarse por niveles más bajos de las tasas de interés fijadas por el emisor.

Referencias Bibliográficas

Arango, L. E., Melo, L. F. y Vásquez, D. M. (2003). Estimación de la estructura a plazo de las tasas de interés en Colombia. Coyuntura Económica Vol. XXXIII No. 1. Fedesarrollo.

Avella, Mauricio. (2006). El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo XX: una síntesis. Borradores de Economía. No 387. Subgerencia de Estudios Económicos, Banco de la República, Bogotá.

Banco de la República. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo 2023.

Banco de la República (2023). Reporte de Mercados Financieros IV trimestre de 2022. Disponible en:

https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10596/reporte_de_mercados_financieros_4trim_2022.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2023). Lidar con la deuda: menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe / editores, Andrew Powell, Oscar Mauricio Valencia.

Bolsa de Valores de Colombia. Transferencia Temporal de Valores Guía de producto versión 3.0.

Findeter (2023). Informe de Gestión y Sostenibilidad 2022. Disponible en:

<https://www.findeter.gov.co/system/files/internas/Informe-anual-de-gestion-y-sostenibilidad-2022-findeter.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2023) Perspectivas de la economía mundial enero de 2023. Disponible en:

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>

Fondo Monetario Internacional (2023) Informe sobre la estabilidad financiera mundial, abril 2023.

<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2023/04/11/global-financial-stability-report-april-2023>

Hakura (2020). What Is Debt Sustainability?. Finance & Development. FMI

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023) Actualización Plan Financiero 2023. Diciembre 2022.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.

Mitchell, W; Wray, R; Martin, W (2019). Macroeconomics. Macmillan International. Red Globe Press.

Obstfeld, Maurice y Taylor, Alan (2004). Global Capital Markets: Integration, Crisis, and Growth. Cambridge University Press (Japan-US Center Sanwa monographs on international financial markets), New York.

Ocampo, José Antonio (2015). Cuatro décadas de endeudamiento externo colombiano: 1945-1987. En Ocampo, José Antonio, *Café, industria y macroeconomía: ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica & Banco de la República.

Ocampo, José Antonio (2021) Hacia la reforma del (no) sistema monetario internacional. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Palma, J y Pincus, J (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio": rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico* (2), núm. 354, abril-junio, p.p 613-681.

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida.

Sánchez, Fabio, Fernández, Andrés y Armenta, Armando. (2005). Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: grandes tendencias y episodios relevantes. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE 2005-30.



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